

# **ANÁLISE COMPARADA DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA**

**FRANCISCO QUERIDO FIGUEIREDO PINTO VIEIRA**

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de  
**MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL — ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEAMENTO**

---

Orientador: Professora Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda  
Lacerda Vazquez

JUNHO DE 2017

## MESTRADO INTEGRADO EM ENGENHARIA CIVIL 2016/2017

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ [miec@fe.up.pt](mailto:miec@fe.up.pt)

*Editado por*

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ [feup@fe.up.pt](mailto:feup@fe.up.pt)

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado Integrado em Engenharia Civil - 2016/2017 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2017.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

Aos meus pais, irmã e amigos

*“Alguns homens veem as coisas como são, e dizem “Porquê?” Eu sonho com as coisas que nunca foram e digo “Porque não?””*

Geroge Bernand Shaw



---

## **AGRADECIMENTOS**

A execução de mais uma etapa é estimulante, pois foram muitas horas de dedicação e esforço exclusivo que no final resultam de uma grande satisfação pessoal. É a obtenção do conhecimento dos outros que passa a fazer parte de nós e acrescenta significado e valor à vida tanto ao nível pessoal como profissional. Por esta razão, torna-se indispensável agradecer àqueles que fizeram parte deste importante percurso, motivo qual, que dedico este espaço para agradecer a todos aqueles que contribuíram para a minha dissertação e que me apoiaram e me ajudaram neste longo, mas gratificante percurso de cinco anos.

À professora Isabel Breda Vázquez por dedicar-se com excelência nesta orientação, sempre paciente, atenciosa e disponível.

Ao Doutor José Sequeira e ao Doutor Fernando Gomes pela sua enorme disponibilidade na realização das entrevistas.

Aos professores e colaboradores de Engenharia Civil da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto em especial aos da Secção de Planeamento do Território.

Aos meus pais, que mais uma vez motivaram, apoiaram e financiaram os meus grandes projetos de vida.

À minha irmã, que apesar da distância esteve presente em todos os momentos.

E, aos amigos, que estiveram presentes ao longo desse período, compartilhando bons momentos, meus sinceros agradecimentos.



## RESUMO

Esta dissertação intitulada, *Análise Comparada de Instrumento de Política Urbana* visa realizar uma comparação de estratégias e instrumentos de política urbana, em desenvolvimento num ou em vários municípios, envolvendo uma reflexão sobre a diferenciação de metodologias e modos de ação. A importância desta análise decorre da existência de vários instrumentos, estratégias e iniciativas inseridas nos Estados-Membros pela Comissão Europeia visando, fundamentalmente, a regeneração urbana, e detentoras de metodologias e modos de ação bastante distintos.

Nesse sentido, a presente dissertação apresenta, inicialmente, uma evolução das políticas urbanas europeias, enquadrando dois instrumentos considerados relevantes aplicados nos Estados-Membros da União Europeia: a iniciativa comunitária *Urban* e a iniciativa comunitária *Jessica*. Após isso, é apresentada uma proposta de comparação entre as duas iniciativas tendo por base uma diferenciação baseada na revisão da literatura.

O estudo de caso efetuado aplica-se à inserção do *Urban II* nos municípios do Porto e de Gondomar e outro caso relativo ao *Jessica*, introduzido num local localizado no centro da cidade do Porto. A aplicação da análise comparada permite elaborar uma comparação metodológica dos dois instrumentos tendo por base critérios previamente definidos: seleção das áreas, tipos/temáticas dos projetos, modelo de governança e a questão financeira.

Concluiu-se que as iniciativas em causa, apesar de possuírem lacunas evidentes, detêm de uma capacidade de solucionar, no imediato, problemas sociais e económicos de determinadas áreas urbanas. Essa aptidão intervém nos centros das cidades ou nas suas periferias, podendo executar ações vocacionadas para a construção e/ou regeneração das infraestruturas, ou de outros projetos com um cariz mais social. Recomenda-se assim, certas alterações que poderiam ser implantadas na sua metodologia e nos seus modos de ação, contribuindo para melhorar o financiamento comunitário ao nível da regeneração urbana e também recomendações relativamente ao planeamento das políticas urbanas europeias num futuro Quadro Comunitário de Apoio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Urbanas Europeias, Regeneração Urbana, Instrumentos de Política Urbana, *Urban*, *Jessica*.





## ABSTRACT

This dissertation, Comparative Analysis of Urban Policy Instrument aims at comparing strategies and instruments of urban policy, in development in one or several municipalities, involving a reflection on the differentiation of methodologies and modes of action. The importance of this analysis stems from the existence of many instruments, strategies and initiatives inserted in the Member States of the European Commission with a fundamental aim at urban regeneration and with very different methodologies and modes of action.

In this way, the present dissertation presents, initially, an evolution of the European urban policies, framing two instruments considered relevant which were applied in the Member States of the European Union: The *Urban* community initiative and the *Jessica* community initiative. After this, a comparison between the two initiatives is presented based on the literature review.

The case study is applied to the insertion of *Urban II* in the municipalities of Porto and Gondomar and the other case, *Jessica*, was introduced in a place located in the center of the city of Porto. The application of the comparative analysis allowed the elaboration of a methodological comparison of the two instruments based on previously topics defined: selection of the areas, types / themes of the projects, governance model and financial part.

It was concluded that those initiatives, despite having obvious shortcomings, can solve in short-term period, social and economic problems of certain urban areas. This ability takes part on city centers or in their peripheries, being able to carry out actions aimed at the construction and / or regeneration of infrastructures, or other social aspect projects. Therefore, it is recommended the implementation of certain changes in this methodology and in its modes of action, contributing to the improvement of Community funding for urban regeneration and recommendations for European urban policy planning in a future Community Support Framework.

**KEYWORDS:** European Urban Policy, Urban Regeneration, Urban Policy Instruments, *Urban*, *Jessica*.



## ÍNDICE GERAL

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>I</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>III</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>V</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. TEMÁTICA E OBJETIVOS .....	1
1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	2
<b>2. Instrumentos de Política Urbana Europeia.....</b>	<b>3</b>
2.1. NOTA INTRODUTÓRIA.....	3
2.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	4
2.2.1. ANOS 90-ATUALIDADE.....	5
2.3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA .....	6
2.3.1. EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA.....	9
2.4. INICIATIVA COMUNITÁRIA URBAN.....	11
2.4.1. NOTA INTRODUTÓRIA .....	11
2.4.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	11
2.4.3. INICIATIVA COMUNITÁRIA URBAN I .....	13
2.4.4. INICIATIVA COMUNITÁRIA URBAN II .....	17
2.5. INICIATIVA COMUNITÁRIA JESSICA.....	21
2.5.1. NOTA INTRODUTÓRIA .....	21
2.5.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS .....	21
2.5.3. ÁREAS DE INVESTIMENTO.....	25
2.5.4. FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO/ HOLDING FUNDS .....	25
2.5.5. FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FDU).....	26

2.5.6. CASOS INTERNACIONAIS.....	27
2.6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	34
<b>3. Estudo de caso: Iniciativa <i>Urban</i> e <i>Jessica</i> nos municípios do Porto e Gondomar .....</b>	<b>41</b>
3.1. NOTA INTRODUTÓRIA .....	41
3.1.1. METODOLOGIA .....	41
3.2. INICIATIVA COMUNITÁRIA URBAN II: MUNICIPIO DO PORTO E DE GONDOMAR .....	43
3.2.1. NOTA INTRODUTÓRIA .....	43
3.2.2. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO .....	43
3.2.3. OBJETIVOS E ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO.....	46
3.2.4. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA .....	47
3.2.5. PROJETOS NA ÁREA DE INTERVENÇÃO.....	48
3.2.6. IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS .....	51
3.3. INICIATIVA JESSICA .....	52
3.3.1. NOTA INTRODUTÓRIA .....	52
3.3.2. JESSICA EM PORTUGAL.....	52
3.3.4. QUARTEIRÃO DAS CARDOSAS.....	55
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
<b>4. CONCLUSÕES E Recomendações .....</b>	<b>69</b>
4.1 DISCUSSÃO DE RESULTADOS E CONCLUSÕES .....	69
4.2. RECOMENDAÇÕES.....	72
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>75</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>81</b>
<b>Anexo 2.....</b>	<b>91</b>

<b>Anexo 3 .....</b>	<b>93</b>
----------------------	-----------



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Âmbito da dissertação .....	2
Figura 2- Programas Urban I e II na Europa .....	13
Figura 3- Mapa do centro histórico de Palermo evidenciando os dois âmbitos de atuação da iniciativa Urban I.....	16
Figura 4- Mapa do centro histórico de Génova ilustrando os âmbitos de atuação de alguns programas de recuperação da área central e do antigo porto.....	20
Figura 5- Canalização dos fundos do Jessica .....	23
Figura 6- Programas relativas à iniciativa Jessica na UE .....	27
Figura 7-Iniciativa Comunitária Urban I e II no concelho do Porto.....	44
Figura 8- Área da iniciativa comunitária Urban II.....	44
Figura 9- Esquema de estruturação de investimento da iniciativa Jessica .....	53
Figura 10- Vista aérea do centro histórico do Porto (a verde:Quarteirão das Cardosas).....	56
Figura 11- Delimitação da área de intervenção.....	56
Figura 12- Fachadas exteriores do Quarteirão das Cardosas, antes da intervenção .....	58
Figura 13- Vista aérea do Palácio das Cardosas antes da intervenção .....	58
Figura 14- Esquema geral dos moldes de construção do Quarteirão das Cardosas .....	62





## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Políticas urbanas europeias 1990-2010. ....	7
Tabela 2- Tipo de projetos no âmbito do Urban II .....	14
Tabela 3- Tipos de projetos no âmbito do Urban II .....	18
Tabela 4-Sistema do Jessica na Andaluzia.....	31
Tabela 5- Exemplos de projetos na Andaluzia no âmbito do Jessica).....	31
Tabela 6-Sistema Jessica em Wielkopolsie .....	32
Tabela 7-Exemplos de projetos em Wielkopolsie no âmbito do Jessica.....	33
Tabela 8- Comparação geral entre Urban e Jessica .....	37
Tabela 9- Análise swot da área de intervenção.....	46
Tabela 10- Financiamento da FEDER para o Urban II no Porto e Gondomar .....	47
Tabela 11-Esquema de estruturação de investimento do Jessica.....	53
Tabela 12- Investimento no concelho do Porto relativo às várias temáticas no âmbito da iniciativa Jessica.....	55
Tabela 13- Caracterização dos edifícios do Quarteirão das Cardosas antes da intervenção	57
Tabela 14- Tipificação dos agentes envolvidos no Quarteirão das Cardosas .....	63



## SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

4F- *First Oporto Urban Regeneration Fund*

AG- Autoridades de Gestão

BEI- Banco de Investimento Europeu

CCDR-N- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional do Norte

CE- Comissão Europeia

CEB- *Consil of Europe Development Bank*

CGD- Caixa Geral de Depósitos

CMG- Camara Municipal de Gondomar

CMP-Camara Municipal do Porto

EM- Estados-Membros da União Europeia

E1- Entrevistado 1

E2- Entrevistado 2

FDS- Fundo de Desenvolvimento Social

FDU- Fundo de Desenvolvimento Urbano

FE- Fundos Estruturais

FEDER- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEII- Fundo Especial de Investimento Imobiliário

FP- Fundo de Participação

FSE- Fundo Social Europeu

IEF- Instrumentos de Engenharia Financeira

IFRRU- Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana

IGESPAR- Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico

*Jessica- Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*

OCDE- Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Económico

PC- Políticas de Coesão

PPP- Parcerias Público-Privadas

QREN- Quadro de Referência de Estratégia Nacional

UE- União Europeia





# 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1. TEMÁTICA E OBJETIVOS

O objetivo do trabalho consiste no estudo comparado de estratégias e instrumentos de política urbana, em desenvolvimento num ou em vários municípios, envolvendo uma reflexão sobre a diferenciação de metodologias e modos de ação.

Para tal, será necessário compreender de que forma os instrumentos de política urbana atuam na regeneração urbana em Portugal, analisando as suas potencialidades e debilidades dos instrumentos escolhidos. No entanto, para cumprir este propósito importa atingir diversos objetivos específicos e alcançar uma compreensão global do tema abrangente, no qual se resume aos vários programas e iniciativas europeias para a regeneração urbana.

Dessa forma, surgiu a necessidade de analisar e comparar dois instrumentos europeus específicos e como surgiu a sua aplicação em municípios portugueses. Importa estudar os vários modelos de engenharia financeira articulados com a contratação pública por via das Parcerias Público-Privadas (PPP), e os respetivos financiamentos da União Europeia (UE) aos Estados-Membros, por via da Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional (FEDER) e também do Fundo Social Europeu (FSE).

A proposta metodológica é aplicada à iniciativa comunitária *Urban II* nos municípios do Porto e de Gondomar, e também à iniciativa comunitária *Jessica* integrada na regeneração do Quarteirão das Cardosas, localizado “coração” da cidade do Porto.

A escolha destes dois instrumentos de política urbana resumiu-se ao facto, da sua enorme relevância no contexto Europeu e também em Portugal, tanto em termos da quantidade do financiamento por parte da UE, como ao nível das consequências e impactos em certas zonas, locais, cidades ou municípios. Já no que concerne, a escolha da localização dos dois estudos de caso, deve-se, sobretudo, à sua proximidade física, e também ao bom conhecimento de ambas as zonas de intervenção. Para além disso, realça-se também que tanto os projetos envolvidos no *Urban II* no Porto e em Gondomar, como a intervenção no Quarteirão das Cardosas, referente à iniciativa *Jessica*, se encontram totalmente concluídos, e a funcionar no pleno das suas capacidades.

A Figura 1 apresenta um esquema elucidativo do âmbito da presente dissertação. O tema da iniciativa Comunitária Urban e Jessica insere-se na temática dos instrumentos de política urbana europeus e que por sua vez, enquadra-se nas Políticas Urbanas dos países da UE.

Figura 1- Ambito da dissertação



## 1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação divide-se em quatro capítulos, de acordo com a seguinte estrutura:

- **Capítulo 1-** No primeiro capítulo, onde se incluiu o presente, é apresentado a introdução, no qual se engloba a inserção do tema definindo-se, igualmente, o âmbito de estudo, a metodologia, os objetivos que se pretendem alcançar e a esquematização da estrutura;
- **Capítulo 2-** No segundo capítulo apresenta-se a revisão da literatura, onde se irá percorrer acerca da opinião dos vários autores sobre diversos assuntos bastante pertinentes para a presente dissertação. Dessa forma, reviu-se as suas apreciações acerca da evolução histórica das políticas urbanas europeias, assim como, a evolução dos diferentes tipos de instrumentos de política urbana implementados nos vários países da UE. Por último, ir-se-á focar em dois instrumentos específicos, a iniciativa comunitária *Jessica* e a iniciativa comunitária *Urban*, explanando acerca das suas características, os seus modos de ação, incluindo também alguns casos Internacionais;
- **Capítulo 3-** No terceiro capítulo descreve-se, com pormenorização, o estudo de caso da requalificação do Quarteirão da Cardosas no Município do Porto, no qual envolveu diretamente a iniciativa *Jessica*. Para tal, divulga-se as intervenções efetuadas nessa área, especificamente, a sua caracterização física, a estratégia adaptada, e a tipificação dos agentes envolvidos (público, privado, local). Analisa-se, também, a iniciativa *Urban II*, que decorreu nos municípios do Porto e de Gondomar, especificando os diferentes projetos e as várias entidades envolvidas. De referir que se encontram no respetivo capítulo excertos das entrevistas efetuadas e que auxiliam de forma preciosa, o estudo prático de cada um dos instrumentos de política urbana. Para além disso, no início do ponto é referida a proposta metodológica aplicada ao estudo de caso, ou seja, o método que foi baseado na investigação do presente documento;
- **Capítulo 4-** Por fim, no quinto e último capítulo, é efetuada a discussão de resultados proveniente do estudo de caso e tecendo-se, igualmente, as conclusões finais da dissertação. Para além disso são sugeridas algumas recomendações associadas ao aprofundamento da investigação relativamente aos dois instrumentos de política urbana e, igualmente, algumas recomendações futuras para o planeamento das políticas urbanas europeias.



# 2

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA EUROPEIA

### 2.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Serve o presente capítulo para discorrer acerca de diversos assuntos úteis para o estudo comparativo de instrumentos de políticas urbana, nomeadamente:

- Análise da evolução histórica das políticas urbanas europeias;
- A revisão dos tipos de instrumentos de política urbana e o seu progresso;
- A sistematização de iniciativas de financiamento europeu (*Urban* e *Jessica*)

Detalhadamente, para se efetuar uma análise comparada de tipos de instrumentos de política urbana é, essencial, compreender o seu modo de funcionamento em simultâneo com a sua forma de atuação. Estes tipos de instrumentos são empregues a partir da implantação de várias ideias, estratégias e planos decorrentes das políticas urbanas, afetando diretamente áreas urbanas de diferentes países. Deste modo o estudo do conceito das políticas urbanas europeias, da sua evolução ao longo das décadas, e dos seus desafios passados e contemporâneos, são bastantes relevantes para o entendimento das diferentes estratégias recorrentes da União Europeia (UE) implantadas nos vários Estados-Membros (EM). Aliado a esse estudo, convém referir ainda que o foco de atuação dos instrumentos será a regeneração das cidades, sendo interessante abranger esse termo na respetiva revisão da literatura. Portanto, com esse tópico, pretende-se, inicialmente, fazer uma evolução histórica das várias políticas urbanas, introduzindo os vários instrumentos europeus e seguidamente enquadrar as iniciativas europeias *Urban* e *Jessica*.

Dessa forma, e após o esclarecimento da evolução das políticas urbanas e dos seus instrumentos de ação, de modo a contextualizar o momento atual, importa agora, em consonância com o interesse demonstrado por vários autores, explicar o papel, os conceitos-chave e a terminologia usada na presente dissertação.

Nessa medida importa realçar que as iniciativas comunitárias *Urban* e *Jessica* serão os objetos de estudo no presente documento. Assim, é vital refletir com as várias ideias que os autores detêm sobre os respetivos instrumentos. Essa conceção será útil na compreensão dos seus modos de ação e de funcionamento e, conseqüentemente, efetuar uma análise comparada. Refere-se que escolha dos dois instrumentos para o estudo da dissertação advém da importância que detiveram, e continuam a deter na regeneração urbana das cidades europeias. Alude-se ainda à circunstância, de que a opinião de diversos autores ser muito mais vasta no caso do *Urban* pois, é um programa mais antigo e as conseqüências dos

seus casos práticos são bastantes mais visíveis. No que concerne ao *Jessica*, a sua revisão da literatura é limitativa, sendo que uma parte dela deriva de documentos elaborados por entidades publicas ou privadas que laboram diretamente com a iniciativa e também por parte de alguns autores que aprofundaram o estudo em relação ao programa. Para além disso convém, recordar que por ser um instrumento recente, as consequências reais dos projetos nos variados locais ou cidades ainda não se encontram perfeitamente estudados e consolidados.

## 2.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Foi a partir do século XIX que se começou a manifestar o interesse pelo termo de regeneração urbana, muito devido à Revolução Industrial, principalmente em Inglaterra. Neste marco histórico da humanidade diretamente provocado pela industrialização, houve um grande fluxo migratório de população para as grandes cidades sendo que foi necessário combater a falta de habitação. Nesse tempo a solução encontrada foi a construção de novos edifícios de habitação e a reutilização dos já existentes no centro das cidades, expandido dessa forma a malha urbana (Spielvogel, 2009).

A II guerra mundial foi outra ocorrência histórica que transformou profundamente muitas das cidades europeias resultando de uma vasta destruição, deixando milhões de pessoas sem habitação. Devido a esta razão, a solução implementada por partes das politicas urbanas passou por uma renovação total das áreas urbanas centrais com uma estrutura e arquitetura moderna. Ao invés disso, a malha urbana nas periferias das cidades ocorreu de forma descontrolada, com muito pouca qualidade e sem preocupações com a questão ambiental. Pode-se então afirmar, que nas zonas urbanas desencadearam-se operações de regeneração urbana sem precedentes, implicando a destruição e substituição do edificado por construção nova incitando alterações no tecido urbano e transformações ao nível físico, social e económico (Madeira, 2009; Paiva et al., 2006; Pinho, 2009)

Nas décadas após a II Guerra Mundial, assistiu-se na Europa uma revitalização do setor industrial das grandes cidades aliado a um crescimento populacional, presenciando-se na uma invejável recuperação económica. Todavia, para responder a esse desenvolvimento, as malhas urbanas necessitaram de se expandir, levando à criação de bairros habitacionais desordenados sem qualquer politica territorial e promovendo uma verdadeira insustentabilidade urbana (Alvarez-Quadrado&Pintea,2009). De facto, essa insustentabilidade promoveu uma elevada segregação social das comunidades mais desfavorecidas e problemas elevados no âmbito da mobilidade das cidades europeias.

Como expõe Barata Salgueiro (2010, a), a transformação urbana durante o século XX ficou sem dúvida marcada por uma renovação urbana até aos anos 60. Após essa data, este estilo de regeneração urbana começou a ser contestado, começando a dar lugar ao conceito de reabilitação e também a uma conservação do património. Assim em 1962, durante uma convenção da UNESCO em Paris, foi concebido um documento de **Recomendação Relativa à Salvaguarda da Beleza e do Carácter das Paisagens e Sítios**, no qual se dava uma maior importância à preservação e restauração dos edificados de forma a salvaguardar o aspeto natural de um determinado lugar (Unesco, 1962). Em 1964 surgiu a carta de Veneza que continha no seu caracter uma importância da salvaguarda do património cultural pelos povos, definindo estratégias de restauração dos monumentos e de outros edifícios históricos (UNESCO-ICOMOS, 1964).

Pinho (2009) assegura que só no final da década de 60 se iniciou a presenciar uma tomada de consciência em relação às preocupações ambientais e que, de facto, os recursos não são infinitos. Verificou-se que os processos de renovação urbana e crescimento das periferias levaram a uma perda de identidade das cidades aliado, igualmente, ao seu despovoamento. É então devido a essa conjuntura, que a reabilitação

passou a ter relevância nas políticas urbanas habitacionais.

Contudo, só em 1975, se dá uma transformação de pensamento em relação ao conceito de reabilitação urbana. Até essa data, esse termo era compreendido como uma transformação física no território sem se ter em conta o âmbito socioeconómico. Afim de resolver essas alterações, surgiu a **Declaração de Amsterdão** no qual se decretou, que a reabilitação das áreas antigas deveria ser praticada para que não necessitasse de uma mudança da população aí residente, podendo estes partilhar os benefícios dos restauros financiados pelos fundos públicos (Comité de Ministros do Conselho da Europa, 1975).

Outro acontecimento relevante de referir na evolução das políticas urbanas, envolveu a criação da **Declaração de Vancouver sobre Assentamento Humanos** e no qual se expôs variadas recomendações sobre as políticas locais e regionais incidindo, identicamente, no ordenamento do território. Já em 1984, destaca-se também a **Carta Europeia do Ordenamento do Território** que recaiu sobre o desenvolvimento socioeconómico das regiões, numa gestão responsável dos recursos naturais em conjunto com uma melhor proteção do meio ambiente. Para além disso, o respetivo documento aludiu a uma melhoria na qualidade de vida das populações urbanas. (Correia, 2002).

### 2.2.1. Anos 90-Atualidade

Todavia, só no começo dos anos 90 se começou a focar, verdadeiramente, na importância das cidades e na necessidade de intervir sobre elas, numa conjuntura de um planeamento territorial e usando instrumentos específicos numa dimensão regional. Os problemas nas habitações e na degradação dos edifícios deixaram de ser vistos numa configuração isolada, aliando-se também, a uma aposta na inovação tecnológica, na racionalização dos recursos energéticos e numa proteção e valorização ambiental, cumprimento os objetivos da Política de Desenvolvimento Sustentável (Ribeiro, 2010-2012).

No âmbito de um tão desejado desenvolvimento urbano sustentável, foram estabelecidos dois eventos organizados pelas Nações Unidas, no qual se definiram metas e objetivos para alcançar tal âmbito. O primeiro evento ocorreu no Rio de Janeiro em 1992, que se designou a **Cimeira da Terra**, e o segundo, 4 anos mais tarde, a **Conferência do Habitat II** (Alves, 2016).

Mais tarde, já no início do novo milénio, surgiu em Florença a primeira convenção internacional Europeia sobre o desenvolvimento sustentável, no qual envolveu o conceito que a paisagem natural, urbana, ou de áreas periféricas é uma parte relevante na qualidade de vida das populações. Nessa medida, a paisagem passou a ser compreendida como uma fatia do território resultando da interação de fatores naturais ou humanos. Através da **Convenção Europeia da Paisagem** pretendeu-se a promoção nesse âmbito da proteção, gestão e organização da cooperação europeia neste domínio (Alves, 2016).

Ainda nos anos 2000, a UE começou a desenvolver os conceitos da coesão territorial e social através da implantação de princípios de desenvolvimento urbano sustentáveis à escala europeia. As referidas noções foram bastante relevantes na forma de atuação das políticas urbanas e dos seus instrumentos (CEMAT, 2001):

- Desenvolvimento social e económico mais equilibrado promovendo uma competitividade;
- Estimar o património cultural;
- Explorar os recursos energéticos com segurança
- Incentivar um turismo sustentável;
- Melhor acesso à informação e ao conhecimento;
- Melhorar a relação cidade-campo;
- Melhoria das acessibilidades;

- Proteger os recursos e património natural;
- Reduzir o impacto das catástrofes naturais;
- Reduzir os impactes ambientais.

Segundo Rodrigues (2005) as orientações das políticas europeias, nesse período (inícios dos anos 2000) focaram-se abundantemente em áreas urbanas degradadas e deprimidas, apontando para uma focalização territorial e uma modificação nas práticas do planeamento. Realça-se as modificações do próprio Estado no âmbito da descentralização de responsabilidades para os agentes locais e para os municípios em particular. A participação dos cidadãos, aliado a uma utilização de redes e parcerias, tem, igualmente, sido bastante pertinente afim do alcance de objetivos comuns.

Na mesma linha de pensamento encontra-se Atkinson (2008), mencionando que foi a partir dos anos 2000, particularmente da Europa Ocidental, que uma série de políticas foram desenvolvidas com o intuito de resolver os problemas dos bairros urbanos desfavorecidos. Reforçou ainda que, em parte, essa evolução de políticas teve as suas origens em situações particulares dos Estados-Membros (EM). Porém, a UE demonstrou um forte interesse em tais áreas procurando, similarmente, disseminar lições de “boas práticas”, facilitando o desenvolvimento, enfatizando a integração, a boa governação, promovendo as parcerias e combatendo a privatização. Para além disso, convém realçar, que durante essa época (2000-2008), houve uma forte necessidade por parte dos países em assegurar as várias ações tomadas em termos regionais e locais pela CE. Salienta-se ainda, o crescente reconhecimento da importância das políticas setoriais e a sua importância nas áreas urbanas.

De facto, são vários os autores que relatam as diferenças existentes nas políticas urbanas europeias passadas e contemporâneas, em relação aos seus modos de atuação.

Por exemplo, Silva&Correia (2005) afirmam que, hoje em dia, as políticas urbanas destacam mais aspetos de gestão e de formulação de estratégias do que os próprios desenhos e regulamentos. Atualmente as políticas são bastante mais flexíveis e sugerem a participação dos cidadãos com um maior envolvimento dos vários agentes para a criação de uma melhor solução.

Todavia, e segundo Conceição (2004), essas novas mudanças e tendências de gestão acarretam problemas e tensões em processos de intervenção, reforçando assim a necessidade de uma avaliação contínua e de um acompanhamento das políticas urbanas, melhorando assim a sua eficácia.

### **2.3. INSTRUMENTOS DE POLITICA URBANA**

Desde a década de 90 que as políticas urbanas da UE possuem uma grande importância na regeneração urbana das grandes cidades. Os instrumentos destas políticas urbanas, são as ferramentas usadas pelos EM afim de executar um determinado projeto. Como evidencia a Tabela 1, as diferentes ferramentas podem tomar a forma de iniciativas, de projetos, de programas, de estratégias, de comunicação ou até mesmo através de cartas de princípios. Essa variedade de instrumentos financeiros deve-se a uma cada vez mais crescente consciencialização da dimensão urbana nas políticas da UE afim da execução de objetivos políticos comuns. Evidentemente, que o seu modo de ação diverge de muitas formas, havendo porem uns mais similares do que outros. Importa salientar, que a linha cronológica da Tabela 1 apenas se inicia no ano de 1990, devendo-se à evidência que antes dessa data, os instrumentos não abordavam diretamente as cidades. Após essa data, começou-se a adotar outro tipo de princípios como os de participação pública, governança urbana, integração, transversalidade e como já foi atrás referenciado,

o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, é a partir de 1990 que as políticas urbanas europeias começaram a ser implementadas através de instrumentos de política regional (Berg, 2007).

Tabela 1- Instrumentos de Políticas Urbanas Europeias 1990-2010 (adaptado de Ribeiro 2010-2012).

Ano	Nome	Tipos de Instrumentos	Conteúdos/Objetivos
1990	Livro Verde sobre o ambiente Urbano	Comunicação	-Diagnóstico dos problemas ambientais das cidades; -Identificação das causas; -Propostas de orientações políticas.
1991/1993	Cidades Europeias Sustentáveis	Projeto	-Criação do Grupo de Peritos em 1991 e lançamento em 1993; -Como resultado surge o Relatório Cidades Europeias Sustentáveis – importância de incorporar os objetivos de desenvolvimento sustentável no planeamento e gestão;
1990-1993	Projetos Urbanos Piloto	Programa / Projeto	-Definido no art. 10º do FEDER; -1ª Fase: tentativa de dar uma dimensão urbana à Política Regional; -33 Projetos em 11 Estados membros; -Visa apoiar projetos inovadores de regeneração de planeamento urbano; -Direcionado a problemas como privação social e económica, degradação de centros históricos; incipiente planeamento do uso do solo; abandono das áreas industriais, etc.
1994-1999	Iniciativa Comunitária <i>URBAN I</i>	Iniciativa	-Concretizar algumas das metas do 5º programa; -Objetivo de resolver os problemas de regeneração urbana e coesão; -Alvo: requalificação das áreas urbanas periféricas com problemas de pobreza, exclusão, isolamento, etc.
1994	Cartas das cidades Europeias para a Sustentabilidade	Carta de Princípios	- Fruto da 1ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Atribui às cidades a responsabilidade e autonomia para atingir as metas do desenvolvimento sustentável.
1997-1999	Projetos Urbanos Pilotos (UPP)	Programa/Projeto	-2ª fase, direcionada aos problemas de congestionamento de trânsito, degradação de edifícios e declínio económico; -Cobertura de 26 novos projetos de 14 Estados membros.
1998	Desenvolvimento Urbano Sustentável: um quadro de ação	Comunicação	Estudo sobre a forma como as políticas europeias abarcam os problemas urbanos; - Objetivo: incorporar nas diferentes políticas da U.E. a meta do desenvolvimento urbano integrado.
1999	Esquema de desenvolvimento	Estratégia	Proposta de análises e orientações para reforçar a

	do Espaço Comunitário		coordenação de políticas nacionais em matéria de ordenamento do território; -Dentro Dos seus objetivos destaca-se “o desenvolvimento territorial mais equilibrado e policêntrico e uma nova relação cidade-campo”.
<b>2000-2006</b>	Iniciativa Comunitária <i>URBAN II</i>	Iniciativa	-Atuação em áreas urbanas em crise de pequena dimensão; -As áreas de intervenção: a) regeneração física e ambiental; b) inclusão social e c) emprego e espírito empresarial.
<b>2000</b>	<i>URBACT</i>	Iniciativa	- Faz parte do Urban II; -Objetivo: desenvolver uma rede de troca de experiências entre atores do Urban I e II e dos UPP, de forma a tirar conclusões dos resultados.
<b>2000-2006</b>	Fundos Estruturais-Objetivo	Instrumentos de Financiamento	-Orientado para a revitalização de áreas que enfrentam dificuldades estruturais, que inclui áreas urbanas em declínio.
<b>2000</b>	Declaração de Hanôver	Carta de Princípios	-Resultado da 4ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Definição de princípios e valores orientadores das ações a nível local (ou seja, cidades), nas diferentes dimensões – económico, social e institucional, para atingir o desenvolvimento sustentável.
<b>2004</b>	Compromisso de Aalborg	Carta de Princípios	-Consequência da 5ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -10 Compromissos assumidos pelas cidades, com base nos objetivos do desenvolvimento sustentável, entre os quais o planeamento e desenho urbano.
<b>2005</b>	Iniciativa Comunitária <i>Jessica</i>	Iniciativa	-Joint European Support for Sustainable Investment in City Áreas. Instrumento financeiro promovido pela C.E. e desenvolvido pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) com o apoio do Council of Europe Development Bank. - Aplicar Fundos Estruturais em projetos ligados à regeneração urbana através de empréstimos, participações de capital, etc.
<b>2006</b>	A política de coesão e as cidades	Comunicação	-Proposta de ações de apoio ao crescimento económico sustentável; -Importância da competitividade das cidades.
<b>2006-2007</b>	Urban Audit	Iniciativa	- 2ª Grande fase - 367 cidades com dados referentes a 2004.
<b>2007</b>	Carta de Leipzig sobre a Sustentabilidade	Carta de Princípios	-Formulação de recomendações e estratégias de ação para o planeamento e gestão eficaz das cidades europeias; -Recomendação da integração das políticas de

	nas Cidades Europeias		desenvolvimento urbano.
<b>2008</b>	Carta Urbana Europeia	Carta de Princípios	-Adotada pelo Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa, intitulado “Manifesto para uma nova Urbanidade”; -Apresentação de conceitos e aspirações associados a novas formas de vida urbana.
<b>2010</b>	Declaração de Toledo	Carta de Princípios	- Reunião Ministerial Informal de Toledo sobre a Declaração relativa ao Desenvolvimento Urbano, Toledo, 22 de junho de 2010; - Evidencia o papel estratégico da regeneração urbana integrada, que se insere numa abordagem integrada ao desenvolvimento urbano.

### 2.3.1. EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLITICA URBANA

Segundo os autores Campos&Pinho (2012), a evolução das iniciativas e programas decorrentes das políticas urbanas europeias podem-se dividir em 3 fases. De referir, que a respetiva divisão não é efetuada apenas de acordo com a variedade dos instrumentos, mas também como aos desafios, às aprendizagens e às necessidades no momento da sua implementação:

- 1ºFase: Emergência de uma dimensão urbana (1989-1994)

Neste período exibe-se uma visão ampla do desenvolvimento e a relevância das zonas urbanas com vista ao alcance de metas da coesão social e do desenvolvimento sustentável, reforçando uma saudável competitividade. Os diferentes programas e iniciativas pretenderam através da troca de experiências, da difusão de boas práticas e através de ações experimentais de projetos piloto, a resposta face aos desafios da época.

- 2ºFase: A consolidação de uma agenda urbana (1994-2006)

Esta é uma fase no qual se dá uma evolução e uma consolidação dos instrumentos recorrentes das experiências associadas aos programas e iniciativas piloto. Aprofunda-se o reconhecimento da importância das cidades para o desenvolvimento equilibrado tanto ao nível da coesão como da competitividade. Assim sendo, o aumento considerável dos programas refletiu-se em novos tipos de governança sendo consequência da necessidade de novas capacidades e competências técnicas e políticas.

- 3ºFase: A coesão territorial e a generalização da dimensão urbana (2007-2013)

Ao longo desse período reconheceu-se a importância da dimensão urbana para o desenvolvimento da UE e para o reforço da competitividade à escala mundial, tendo sido efetuado um reforço da ação comunitária nunca antes vista. Apesar das boas respostas às necessidades no âmbito da Política Regional, reconheceu-se que é bastante relevante o desenvolvimento do conhecimento, de instrumentos e de metodologias que apoiem os vários agentes na implantação e desenvolvimento das políticas e processos.

Já Berg&Braun (2007), afirmam que não existe lógica cronológica relativa às várias políticas urbanas europeias devido à circunstância de não existir um consenso dentro da UE no que concerne a esta matéria. O autor relata ainda o facto de não existir uma política vocacionada para as cidades visto que estas têm sido incorporadas nos programas e fundos comunitários.

Campos&Pinho (2012) referem ainda que, em princípio, no período de programação em vigor (2014-2020), os apoios às linhas de atuação deverão ser suportados através de programas nos Fundos Estruturais (FE). Espera-se assim, que haja um aprofundamento dos programas e um reforço dos meios financeiros e, consequentemente, a criação de melhores condições de mobilização e de participação dos diversos atores públicos e privados.

### 2.3.2. PERÍODO 2014-2020

Em março de 2010, a CE elaborou um documento “Europa 2020”, no qual foi definida uma estratégia para um crescimento sustentável e inclusivo ao estabelecer três grandes prioridades (CE,2010):

- Crescimento Inclusivo: *“aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, aquisição de qualificações e luta contra a pobreza”*;
- Crescimento Inteligente: *“promover o conhecimento, a inovação, a educação e a sociedade digital”*;
- Crescimento Sustentável: *“tornar o aparelho produtivo mais eficiente em termos de recursos, ao mesmo tempo que se reforça a competitividades”*.

Com o intuito de promover e implantar suas as prioridades, a CE propôs um maior envolvimento das cidades, com a realização de experiências e uma maior afetação de recursos às intervenções urbanas e, consequentemente, conseguir dar resposta aos problemas detetados no período de financiamento em causa. Para além de um aumento da cooperação territorial, houve um reforço dos instrumentos de engenharia financeira (IEF) englobado a um alargamento do campo de aplicação e da flexibilização dos seus quadros de execução. Aliado a essas duas medidas foram, igualmente propostos, novos instrumentos no qual se contem objetivos estritamente estipulados (Campos&Pinho,2012):

- Ações inovadoras no domínio do desenvolvimento urbano sustentável: nova iniciativa comunitária no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável com um orçamento de cerca de 370 milhões de euros;
- Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais: estratégias integradas e multissetoriais por parte das comunidades;
- Desenvolvimento urbano sustentável e investimentos territoriais integrados: nova iniciativa comunitária dirigidas a áreas específicas em que pelo menos 5% dos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) em cada Estado Membro, devem ser dirigidas para esse âmbito;
- Plataforma de Desenvolvimento Urbano: diálogo com as cidades, aprendizagem e troca de experiências.



## 2.4. INICIATIVA COMUNITÁRIA URBAN

### 2.4.1. NOTA INTRODUTÓRIA

O presente subcapítulo aponta no estudo de um instrumento de política urbana específico difundindo especificamente sobre os seguintes assuntos:

- Análise das características gerais da iniciativa comunitária *Urban*
- Observação das particularidades do *Urban I* e respetivo estudo de caso europeu
- Observação das particularidades do *Urban II* e respetivo estudo de caso europeu

Refere-se que o foco no estudo deste instrumento deve-se à sua relevância na regeneração das cidades europeias durante o período de financiamento do *Urban I* (1994-2000) e *Urban II* (2000-2006). Como se irá verificar mais à frente, a sua importância relaciona-se com ao número de projetos envolvidos em todos os países da UE, assim como o elevado financiamento derivado dos fundos comunitários.

### 2.4.2. Características Gerais

No final do ano de 1980, a UE começou a desenvolver programas específicos para o desenvolvimento e regeneração das cidades. O programa que mais se destacou nessa altura foi a iniciativa comunitária *Urban*, que entre 1994 e 1999, financiou programas em 118 zonas rurais e com uma ajuda financeira comunitária de cerca de 900 milhões de euros. Estes projetos recaíram, essencialmente, sobre a reabilitação de infraestruturas, o combate à exclusão social e um melhoramento do meio ambiente. Após finalizar o período de atuação da iniciativa e com o precioso auxílio da CE, foi criada uma segunda fase (*Urban II*), envolvendo um desenvolvimento sustentável das zonas urbanas através de uma revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em declínio. Com uma contribuição da FEDER de 730 milhões de euros, estiverem envolvidos nesta iniciativa 70 programas em toda a EU, desde intervalo de 2000-2006. De conferir também que aliado a esta iniciativa esteve o Urbact, no qual “*constituiu uma rede de cidades com vista à troca de experiências e boas práticas*” (CE, 2003).

Segundo Alves (2016), a abordagem *Urban* consistiu numa ação territorial integrada, através de uma parceria local na conceção de projetos administrados a nível local. Com a colaboração dos cidadãos locais e das autoridades, realizou-se operações que combinavam na recuperação de infraestruturas com ligações aos setores económicos e do mercado de trabalho. Para além disso tomou-se medidas com o intuito de combater a exclusão social e a melhoria da qualidade ambiental. De certa forma, através da realização de vários projetos em cidades europeias tentou-se integrar as dimensões económicas e sociais.

A CE (2003), através da visita de várias cidades apoiadas no âmbito da iniciativa *Urban*, confirmou que este programa foi uma história de sucesso na política europeia de coesão. Isso deveu-se, fundamentalmente, à capacidade de equilíbrio que se sucedeu entre a necessidade de um quadro político a nível comunitário e ao envolvimento das próprias comunidades de base na execução do programa, levando a novas formas de governança nas cidades. Outra característica da iniciativa *Urban* evidenciada, residiu no facto de este dar uma ênfase à inovação, através de projetos estimulantes de forma a combater os diversos problemas que existiam nas zonas e comunidades urbanas. Por essa medida, os vários projetos decorrentes da iniciativa são a prova do grande valor das políticas europeias quando concertadas com a “*perspicácia e a imaginação locais*”.

Sendo o *Urban* uma iniciativa comunitária, é então um instrumento específico da política estrutural da UE, sendo dirigidos a setores considerados prioritários para o desenvolvimento dos Estados-Membro, tendo o intuito de reforçar a coesão social e económica. O dito programa foi lançado pela própria CE que financia os projetos de cada EM, através de uma percentagem dos FE reservados para esse fim. Qualquer que seja o projeto em causa, é usado o método tradicional de investimento onde não é esperado

qualquer reembolso, sendo chamado a “Fundo Perdido”. Faz todo sentido expressar que as iniciativas comunitárias são essenciais na política comunitária, iniciativas essas que nascem da consolidação e do amadurecimento de projetos piloto inovadores. De acordo com Hurtado&Kocewicz (2007) a iniciativa comunitária *Urban* baseou-se em 4 princípios fundamentais:

- Cooperação entre os vários EM de forma a promover uma troca de informações e uma disseminação de boas práticas;
- Efeito multiplicador em que as ações implementadas provocam uma melhoria para todos os intervenientes e uma dinâmica de consolidação;
- Inovação através da implantação de novas soluções;
- “*Uma abordagem de baixo para cima*”, ou seja, a proposta de um projeto parte localmente através dos cidadãos, das autoridades, e de outros intervenientes diretamente interessados.

Hurtado (2015) possuiu uma opinião diferente relativa à inovação do instrumento. Para o autor, aquando da sua implementação em 1994, o referido instrumento de política urbana, não foi considerado um método inovador pois integrou na sua metodologia muitos elementos do *City Challenge*<sup>1</sup>, assumindo uma abordagem mais social. Esse tipo de abordagem resultou de uma adaptação de tradições de integração resultantes da experiência britânica e entre outras tradições existentes no contexto europeu (principalmente em França e outras experiências desenvolvidas em países do norte europeu). Com os objetivos perfeitamente vinculados relacionados com a reabilitação de bairros degradados e também com a transformação das estruturas de governação, o *Urban* adotou claramente uma abordagem colaborativa dos diversos atores. Foi utilizado pela CE como instrumento a atuar em diversos domínios políticos considerando que uma ação direta a nível de um projeto seria mais eficaz do que os quadros comunitários de apoio acordados pela comissão e pelos EM (influenciados e limitados pelas prioridades a nível nacional).

Já Ortega (2003), sugere que a CE através do *Urban*, se comprometeu a fornecer apoio financeiro a programas de reabilitação urbano integrados. Assim sendo, reconheceu-se os problemas comuns que afetam as áreas urbanas europeias e consequentemente expôs-se a estratégia com o fim de os resolver ao abrigo de acordos internacionais já existentes sobre o desenvolvimento sustentável. O autor afirmou ainda que a iniciativa não pretendeu de maneira nenhuma substituir o papel das autoridades locais, mas sim fornecer um catalisador capaz de uma mudança em áreas urbanas desfavorecidas, incentivar a cooperação entre o setor público e privado e também uma colaboração entre diferentes níveis do governo.

Em relação ao território português, Pato&Pereira (2013) sugerem que a iniciativa se dirigiu, essencialmente, para as áreas urbanas deprimidas alterando a configuração político-administrativa da gestão desse tipo de zonas. O referido instrumento foi importante na implantação das políticas europeias no país e, para além disso, permitiu uma consolidação de práticas de trabalho em parceria e colaboração.

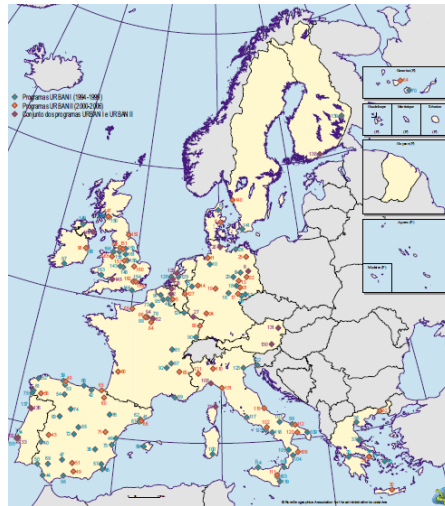
Através de uma breve análise da Figura 2, certifica-se a grande abrangência da iniciativa *Urban I* e *Urban II* na Europa, comprovando a sua importância na regeneração urbana na Europa. Evidencia-se

---

<sup>1</sup> O *City Challenge* caracteriza-se por um programa lançado em 1991 que tinha a função de “*apoiar abordagens integradas das populações e organizações voluntárias locais aos problemas das cidades, reconhecendo a necessidade de articulação de diferentes programas e agentes e de pensar as intervenções a médio e longo prazo, assumindo a capacitação da população e o envolvimento dos privados como elemento central*” (Chamusca, 2012).

ainda que foi em Espanha, Reino Unido, França e Itália que este programa se focou mais e em que houve a maior parte dos projetos.

Figura 2- Programas *Urban I* e II na Europa (Retirado de CE 2003)



#### 2.4.3. INICIATIVA COMUNITÁRIA *URBAN I*

Nos anos 80, muitos dos centros urbanos europeus encontravam-se em queda constante detendo quase todo o tipo de problemas sociais, económicos e até ambientais. O desemprego, a segregação social e a poluição eram uma constante, levando a uma movimentação e fixação da população das periferias. Começaram assim a “nascer” algumas iniciativas que detinham o objetivo de responder ao declínio da população e da economia das áreas urbanas das cidades, tendo os seus programas um enfoque particular na área da habitação, educação e no ambiente físico. Os diversos problemas variaram, porém, de acordo com os diversos países. Por exemplo, no início da década de 90 em Portugal perduravam problemas relacionados com a falta de habitação a preços acessíveis, enquanto que na Grécia havia falta de residências. Em Espanha e na Bélgica predominava o abandono dos centros urbanos e na Holanda havia problemas de segurança nos centros urbanos (Hurtado, 2015).

Foi nesse contexto que, após alguns projetos piloto realizados com sucesso, surgiu em 1994 a iniciativa comunitária *Urban I*. A referida iniciativa foi umas das 14 iniciativas implantadas durante o período de 1994-1999 tendo, no seu conjunto, representado 14% dos Fundos Estruturais (FE). Estes instrumentos, no qual se enquadra a iniciativa em estudo, apesar de conterem diferentes preocupações, detinham de uma série de características comuns (GHK, 2003):

- Adotaram abordagens inovadoras;
- Promoveram o intercâmbio internacional e a troca de experiências;
- Pretenderam integrar novas abordagens e boas práticas nas políticas e nos programas nacionais.

## 2.4.3.1. Características

Para além das características comuns que o *Urban I* possuiu com as outras iniciativas comunitárias, este adotou uma abordagem distinta para a finalidade da regeneração urbana: envolvendo uma concentração espacial dos recursos de forma a delimitar e concentrar os esforços numa determinada área e também um maior envolvimento das comunidades locais na conceção, na gestão e na implementação dos projetos (GHK, 2003). Como já foi referido, no total foram 118 programas envolvidos a iniciativa com um financiamento total de 118 milhões em que quase todos eles (113) obtiveram financiamento da FEDER (83%) e dos Fundos Sociais Europeus (FSF) (17%). Estiveram envolvidos todos os EM da UE em que os programas individuais envolveram cidades das mais diversas escalas. Evidencia-se pela Tabela 2 a variedade de locais dos projetos da iniciativa comunitária e de onde se denota o facto de ser na periferia das cidades em que ocorrem a maior percentagem de projetos.

Tabela 2- Tipo de projetos no âmbito do *Urban I* (adaptado de GHK 2003, pag 9)

<b>Tipos de locais</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<u>Periferias das cidades</u>		
(áreas próximas dos centros urbanos, preferencialmente edifícios de década de 60 e 70)	45	38%
<u>Centro das cidades</u>		
(caracterizados por áreas industriais abandonadas e habitação degradada)	38	32%
<u>Centro Histórico das cidades</u>		
(caracterizado por uma arquitetura histórica com um grande potencial de desenvolvimento do património cultural)	23	19%
<u>Misto</u>		
(variedade de características)	14	12%
<u>Cidades grandes</u>		
(>250000 habitantes)	52	43%
<u>Cidades médias</u>		
(100000-250000 habitantes)	51	43%
<u>Cidades pequenas</u>		
(<100000 habitantes)	17	14%

#### 2.4.3.2. Seleção das Áreas

A Comissão Europeia (1994) impôs algumas regras para uma seleção adequada das áreas que iriam ser financiadas pelo instrumento. Convém referir ainda que foram dadas prioridade as áreas que possuísem programas de longo prazo:

- Características socioeconómicas: elevado desemprego, tecido urbano deteriorado, condições habitacionais degradadas, socialmente instável, deverão ser características das zonas;
- Identificação geográfica: é essencial a existência de uma ou mais unidades administrativas territoriais recorrentes da área alvo em causa;
- População da cidade: as áreas indicadas devem ser localizar em cidade ou zonas urbanas com mais de 100 mil habitantes, podendo, no entanto, haver exceções.

O processo de seleção das áreas envolvidas foi, contudo, diferente em cada EM. Aliado a esse facto, inclui-se a situação de que esta iniciativa foi um programa completamente novo, trazendo assim dificuldades nas negociações e consequentemente atrasos no arranque do mesmo. Assim, os procedimentos para a instauração dos programas não foram fáceis, muito devido a uma falta de comunicação entre os diferentes países e a CE. No entanto esta iniciativa serviu como uma fonte de aprendizagem para o *Urban II* no qual os objetivos foram logo claramente definidos desde o início, sendo que o processo se tornou, evidentemente, mais objetivo e rápido (GHK, 2003).

#### 2.4.3.3. Caso Internacional (Palermo)

A maioria dos centros históricos das cidades do sul de Itália evidenciavam fortes contrastes: se por um lado relevavam uma forte riqueza histórica e cultural, por outro, apresentavam uma forte degradação dos edifícios, com condições mínimas para os seus habitantes, uma fuga populacional para a periferia e concludentemente uma progressiva perda de atividades produtivas e ineficácia das políticas públicas (Cannarozzo, 2006). Se as referidas características se associam geralmente às periferias dos grandes centros urbanos europeus, o centro histórico de Palermo podia ser ainda considerado uma área periférica (Orlando, 2006).

Dessa forma a cidade de Palermo, na década de 90, sendo a capital da região da Sicília e contendo à volta de 1 milhão de habitantes, detinha problemas diversos, tais como, a desinserção social, o desemprego maciço ou a degradação do ambiente urbano. Por esse motivo em 1994, o respetivo centro urbano italiano candidatou-se a um financiamento comunitário relativo ao *Urban I*, recebendo mais tarde, um total de 10 milhões entre o período de 1997 e 2001. A zona abrangida, representada na Figura 3 pelas áreas *Mandamenti Tribunale e Castellamare del centro storico*, envolvia cerca de 11 000 habitantes tendo sido escolhida pela particular situação de degradação e abandono do tecido social e ambiental (Orlando, 2006).

Figura 3 Mapa do centro histórico de palermo evidenciando os dois âmbitos de atuação do programa *Urban I* (retirado de [http://www.unipa.it/ignazio.vinci/pdf\\_09010/sit\\_09010\\_vinci\\_02.pdf](http://www.unipa.it/ignazio.vinci/pdf_09010/sit_09010_vinci_02.pdf))



O programa propôs um conjunto integrado de ações diretas à melhoria das infraestruturas e do ambiente, promovendo um desenvolvimento económico e também uma integração social (Castore, 2012):

- Auxílio às pequenas e médias empresas existentes e incentivos para o surgimento de novas atividades económicas;
- Promoção e apoio à criação de empregos a nível local;
- Reforço da oferta dos serviços sociais;
- Melhoria das infraestruturas e do ambiente;
- Promoção e divulgação dos resultados através de ações de planeamento estratégico.

A aplicação deste instrumento em Palermo aconteceu logo após a aprovação de um instrumento urbanístico estudado para o centro histórico, o PPE<sup>2</sup>, sem o qual teria sido impossível estudar e elaborar um projeto piloto para a referida área. Por essa maneira, o *Urban* inseriu-se no âmbito de amplas programações, começadas pela administração local de Palermo.

Segundo Goke Frerichs (Comunidades Europeias, 2001), ex. membro do Comité Económico e Social da UE, a iniciativa comunitária *Urban I* em Palermo, favoreceu a inserção das populações mais desfavorecidas na vida social e económica, reduzindo a delinquência e, recuperando os bairros degradados. Para além disso, procurou-se reduzir a taxa de desemprego promovendo a atividade económica da zona através da consolidação do tecido empresarial local e o aparecimento de novas atividades. Outro aspeto relevante do programa centrou-se com a melhoria do ambiente urbano favorecendo o uso de transportes públicos coletivos ou de outro tipo de veículos não poluentes.

Já Sanseverino (2009), afirma que o sucesso do programa *Urban* em Palermo adveio devido a uma tomada de consciência por parte da classe política local sobre os reais problemas de degradação do

---

<sup>2</sup> PPE- *Piano Particolareggiato Esecutivo*- Instrumento urbanístico criado em 1993, de dupla valência, normativo e executivo baseado na análise da tipologia dos edifícios e, portanto, no seu conhecimento histórico (Castore, 2012)

centro histórico. A capacidade e a coesão da administração da local e dos técnicos envolvidos na elaboração dos programas de intervenções são, igualmente, uma ocorrência de sucesso.

Contudo, e apesar desse aparente sucesso, Castore (2012) não partilha da mesma opinião. Para a autora, a mudança na administração política na cidade a partir de 2001, eliminou a finalidade social das intervenções da iniciativa *Urban*, marcando, portanto, uma quebra em relação à estratégia da precedente administração. Contudo, considera, também, que embora o processo de requalificação esteja adiantado, há ainda muito para recuperar. Refere-se, ainda, que as transformações descritas estimularam a oferta de serviços legais, informais e ilegais, regenerando uma economia privada.

Giambalvo&Lucido (2011) relatam, similarmente, transformações negativas no território e que, apesar da introdução de novos dinamismos na economia do local, houve perturbações nos mecanismos de gestão do território.

#### 2.4.4. INICIATIVA COMUNITÁRIA *URBAN II*

A iniciativa comunitária *Urban II* encontrou-se em vigor no período de 2000-2006 (3º Quadro Comunitário) e seguiu os conceitos instaurados em dois programas anteriores: Projetos Piloto *Urban* (1989-1999) e o *Urban I* (1994-1999). Partilhou com os seus homólogos, o objetivo focado numa inovação, promovendo o desenvolvimento de áreas urbanas sustentáveis e integrando e regenerando áreas urbanas em crise. Envolvido em 70 programas em 14 EM obteve uma contribuição de 754 milhões de euros da EU, cobrindo uma população de 2,2 milhões. Como ocorreu no *Urban I*, a seleção das cidades e a especificidade das áreas dos programas ficou a cargo do governo de cada país. A escolha focou-se nos países, cidades e locais menos desenvolvidos e mais problemáticos (a nível do desemprego e das áreas industriais em declínio) havendo, essencialmente, prioridade para os lugares que ainda não tinham beneficiado dos fundos estruturais de programas anteriores ou de outras iniciativas ou programas comunitários. Apesar da recuperação de o desemprego fosse a principal característica das zonas do instrumento em estudo, a referida iniciativa procurava estimular outras vertentes, como a social, físico e económica. Isso poderia ir desde a uma tentativa de integrar cidadãos ou comunidades na sociedade ou até de reduzir o tráfego de automóveis nos centros históricos das cidades (UE,2010).

##### 2.4.4.1. Características

Enquanto se encontrou em vigor, o instrumento teve uma missão económica e social das áreas urbanas, procurando promover um desenvolvimento sustentado e equilibrado tendo sido financiamento apenas pelos fundos comunitários da FEDER. Segundo a CE (2010), foram estes os seus principais objetivos:

- Formulação e implementação de estratégias inovadoras para a sustentabilidade económica e regeneração de cidades dimensão média e pequena, e também, a requalificação de bairros problemáticos em cidades de uma maior escala;
- Troca de conhecimentos e experiencias das áreas envolvidas na iniciativa em relação à regeneração urbana sustentável e ao desenvolvimento urbano dos respetivos lugares.

Afim de conseguir promover e instaurar estes objetivos, o *Urban II* teve de seguir um conjunto de princípios que de acordo com CE (2010) foram essenciais:

- A existência de recursos humanos especializados e de infraestruturas de apoio facilitam a implementação de programas de desenvolvimento urbano inovadores;
- Conter um conjunto de parcerias que incluam parceiros económicos e sociais, e que definam claramente os desafios, as estratégias e as prioridades;
- Promoção da igualdade entre homens e mulheres;

- Adotar uma abordagem territorial integrada com as estratégias de desenvolvimento urbano de uma cidade ou região;
- Assegurar uma complementaridade com outras formas de intervenção, sejam elas através de programas, estratégias ou de iniciativas comunitárias;
- Integrar aspetos sociais, económicos, ambientais, de transportes ou até mesmo de segurança

De realçar, que as áreas apoiadas por cada programa de financiamento, necessitaram de demonstrar a sua real necessidade social e económica, e para além disso, não poderiam beneficiar de outros fundos nacionais ou regionais. Realça-se pela Tabela 3 que o instrumento teve um maior predomínio na periferia das cidades.<sup>3</sup>

Tabela 3- Tipos de projetos no âmbito do *Urban II* (adaptado de *Ecotec Analysis of Urban II Programmes, 2002*)

<b>Tipos de locais</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<u>Periferia das cidades</u>	31	45%
<u>Nas cidades</u>	8	11%
<u>No centro das cidades</u>	27	39%
<u>Misto</u>	4	5%
<u>Cidades Grandes</u> (>500000 habitantes)	25	36%
<u>Cidades Médias</u> (150000-500000 Habitantes)	27	39%
<u>Cidades Pequenas</u> (<150000 habitantes)	18	25%

#### 2.4.4.2. Seleção das áreas

Devido a um grande interesse de muitas cidades dos 14 Estados Membros (EM) em obter os benefícios dos fundos comunitários do *Urban II*, teve que ser efetuada uma seleção cuidada e imparcial com base em diversos critérios. Através de abordagens qualitativas e quantitativas, os EM utilizaram uma forma de análise estatística afim de identificar as zonas mais carenciadas de intervenção. No entanto, devido à falta de dados, a análise quantitativa foi de difícil análise sendo que, por este motivo, a abordagem qualitativa foi importante para a definição das áreas em causa. Importante salientar que, os processos políticos foram, igualmente, relevantes para as tomadas de decisões de financiamento. Exemplo disso, ocorreu na cidade Francesa de Le Havre, em que houve uma clara e demonstrada pressão política para que os fundos recorrentes do programa fossem aplicados no Sul dessa cidade, pois, nunca haviam beneficiado de fundos anteriores nacionais e regionais. Outro caso interessante ocorreu em Roterdão,



em que, uma união entre o governo local, entidades, e outras personalidades levou a um forte apoio e, consequentemente, um financiamento (CE, 2010).

Todavia, e segundo a Comissão Europeia (CE, 2010), existiram outros fatores que foram incluídos no processo de seleção das áreas de financiamento:

- Equilíbrio geográfico e propaganda: a instauração local ou regional de vários programas com intuito de difundir a iniciativa comunitária. Exemplo dessa situação ocorreu na Bélgica em que uma repartição de recursos entre as regiões foi uma consideração marcante na seleção das áreas;
- Áreas sem histórico de qualquer financiamento: um exemplar dessa situação ocorreu na cidade de Treuel que até então não tinha recebido qualquer fonte de financiamento para a sua regeneração urbana. Priorizou-se esta cidade em detrimento de outras relativamente próximas (Saragoça e Huesca) pois, estas já tinham recebido no passado fundos para ações urbanas;
- Capacidade das principais partes interessadas: em termos na divulgação de conhecimentos e experiência;
- Balanço entre a necessidade e a oportunidade: interessante foi o facto de alguns Estados Membros concentrarem os recursos do *Urban II* em áreas mais prósperas das cidades. Este caso deveu-se a duas razões. A primeira razão foi que as regiões mais desfavorecidas teriam uma maior probabilidade de recuperação através de outros programas idênticos. A segunda deve-se ao facto que ao regenerar os centros das cidades vai-se criar uma dinâmica positiva em todas as vizinhanças e periferias.
- Concordância com as estratégias nacionais e fluxos de financiamento: algumas áreas de financiamento foram escolhidas de acordo com as estratégias nacionais que se encontravam em vigor. A iniciativa em França focou-se, essencialmente, em 80 cidades pois essas zonas já representavam as partes mais carenciadas do país, havendo uma maior necessidade de modificações urbanas. Aí seria, igualmente, mais fácil implantar a iniciativa visto que seria mais fácil encontrar fontes de financiamento.

#### 2.4.4.3. Caso Internacional (Génova)

Génova, localizada no norte de Itália, é uma cidade portuária muito antiga, que se desenvolveu aos longo dos séculos em redor do antigo porto. A área do centro histórico possui uma população de cerca de 23 000 habitantes e detinha de um património habitacional muito antigo não possuindo as exigências funcionais atuais. Tal como outras tantas cidades europeias, sofreu um esvaziamento da área central sendo que passou por uma substituição do seu tecido social por população de imigrantes desfavorecidos (Gagliardi, 2011).

Com o intuito de enfrentar os problemas sociais e económicos que a cidade foi alvo, nomeadamente na sua zona central, a partir dos anos 90 deu-se em Génova variadas intervenções que ao longo dos últimos 20 anos, permitiram recuperar uma parte notável do seu centro histórico. Devido a isto, em 2001, foi aprovado o programa da iniciativa comunitária *Urban II* como forma de sustentar estratégias de requalificação urbana no centro da metrópole. Com um financiamento de 30 milhões de euros por parte da FEDER promoveu-se a melhoria da qualidade de vida na zona através da promoção de espaços públicos, valorização do património histórico, melhoramento da situação económica e também uma maior coesão social por parte das classes mais frágeis. De realçar que o instrumento de política urbana, teve igualmente, em vista o evento “Génova Capital Europeia” que se realizou em 2004, sendo que foi vital a regeneração do centro histórico da cidade e a melhora das condições de vida da população e acessibilidades para os turistas. A Figura 4 demonstra o mapa do centro histórico de Génova ilustrando os âmbitos de atuação da iniciativa *Urban II* e de outros programas que existiram nesta cidade (Castore, 2012)



Essa integração abrange também as formas de atuação, pois são vários os níveis administrativos que contribuem para a programação e a execução do programa: Comunidade Europeias, Estado, Região, Município. Para além disso, define escalas reduzidas da intervenção ampliando o efeito da sociedade civil e nas relações com os cidadãos locais. Por esse motivo cada uma das ações corresponde diretamente a um objetivo, “*promovendo também sinergias no conjunto das ações adotadas*”. A estratégia instaurada pela iniciativa *Urban*, em Génova e noutras cidades europeias, envolveu ações que tivessem impactos imediatos e objetivos, produzindo efeitos da continuidade e manutenção (Gagliardi, 2011).

## 2.5. INICIATIVA COMUNITÁRIA JESSICA

### 2.5.1. NOTA INTRODUTÓRIA

O foco do presente subcapítulo será, exclusivamente, sobre o instrumento de política urbana *Jessica*, sendo necessário difundir sobre outras temáticas:

- Análise das características gerais e critérios da seleção das áreas de investimento da iniciativa;
- Explicação dos significados de Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) e Fundo de Participações (FP).
- Análise de dois casos internacionais

O aprofundamento deste instrumento na presente dissertação, deve-se à sua extrema importância na regeneração urbana de muitas cidades europeias durante o período corresponde ao 4º Quadro de Apoio Comunitário (2007-2013). A envolvimento dos 28 EM no âmbito da iniciativa foi uma realidade sendo que as regiões que a integraram obtiveram um orçamento comunitário elevado permitindo um financiamento de mais de 2000 projetos de alto risco. Por esse motivo, será interessante a investigação relativa à iniciativa comunitária *Jessica* (Nadler&Nadler, 2017).

### 2.5.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS

No período de programação europeu de 2007-2013 foram concebidos novos instrumentos de cooperação e de engenharia financeira, no qual os seus objetivos se dirigiam ao crescimento das cidades e das empresas, usando as Políticas de Coesão (PC).

Os Instrumentos de Engenharia Financeira (IEF) têm sido bastantes utilizados nas últimas décadas como parte das políticas de coesão da UE, tendo sido mobilizados entre 1994-1999 cerca de 570 milhões de Euros e 1.3 mil milhões entre o período de 2000-2006 (Michie&Wishlade, 2011). A sua utilização foi alargada no período passado (2007-2013), passando a envolver 5% do orçamento da FEDER, sendo essa percentagem exclusivamente dedicada ao desenvolvimento urbano. Porém, já no período atual (2014-2020- 5º Quadro de Apoio Comunitário), os IEF poderão ser empregues em qualquer tipo de atividades, desde que estejam introduzidas nos programas operacionais de cada Estado-Membro (Dabrowski, 2015).

*Jessica* é a abreviatura de “*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*”, ou seja, um apoio Europeu conjunto ao investimento sustentável em zonas urbanas e o seu crescimento, sendo uma ação promovida pela CE e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), com a cooperação do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB-Council of Europe Development Bank). A referida iniciativa é um instrumento financeiro que, de uma forma inovadora, emprega os fundos comunitários da UE à disposição dos diversos países membros, com vista à intervenção integrada no desenvolvimento urbano sustentável em cidades Europeias (BEI,2012).

Segundo Nadler&Nadler (2017), o instrumento surgiu devido a uma necessidade de regeneração urbana nas cidades europeias e, no qual, se percebeu que estas obtiveram pouco financiamento nessa área.

Assim, com a sua implantação e usando os Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) como intermediário financeiro, foi possível financiar mais de 2000 projetos de risco elevado (com financiamento comunitário de 1.8 mil milhões de euros) e, conseqüentemente, criar um estímulo económico. De acordo com os autores, a iniciativa seguiu os seguintes objetivos principais:

- Promoção de projetos de desenvolvimento urbano como inserção de um estímulo económico: uso de investidores em projetos que se incluem num plano integrado para a sustentabilidade do desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, promove-los como destinatários finais.
- Sustentabilidade do modelo financeiro: através da eficiência de custo, e um suporte a longo prazo dos processos de transformação urbana de carácter revolucionário. Cria-se incentivos mais robustos para o sucesso dos projetos no qual há um refluxo de capital “positivo” que poderá ser usada em conceções adicionais.
- Mobilização de capital privado para as PPP: Atração de investidores privados e de bancos afim do financiamento do desenvolvimento urbano sustentável fornecendo um capital extra aos FDU. Dessa forma, é possível reduzir os riscos e aumentar o retorno para os investidores privados tornando possível projetos que possuem falhas de mercado.

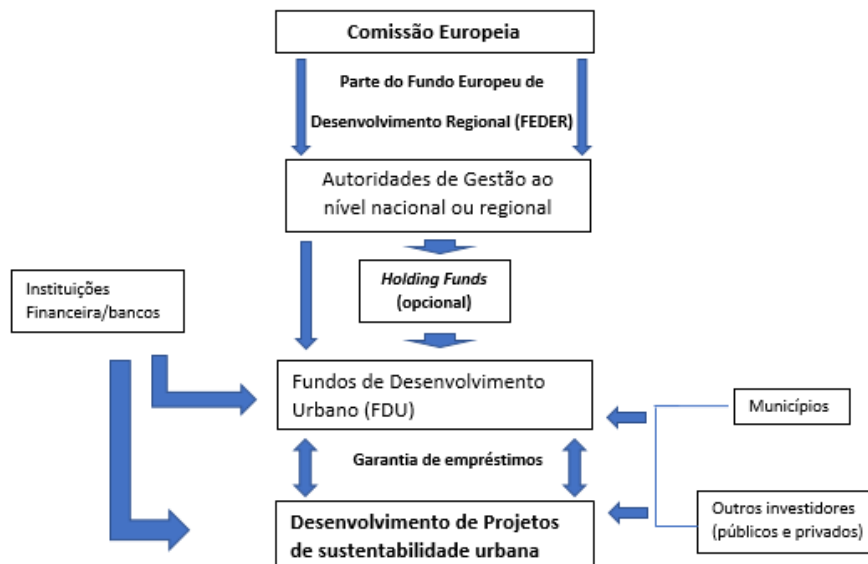
*Jessica* é uma iniciativa que usa mecanismo inovador permitindo a assistência de projetos relacionados desenvolvimento urbano com uma base rotativa. Do ponto de vista da governança, o novo aspeto deste instrumento é a forma como é implementado em colaboração com intermediários financeiros e investidores privados, esperando-se uma extensão da dimensão horizontal no sistema de governança. Os regulamentos dos Fundos Estruturais (FE) permitem às Autoridades de Gestão (AG), que operam a um nível regional ou nacional, a utilização de uma parte dos fundos da FEDER para os FDU oferecendo financiamento a projetos urbanos. A gestão dos FDU deve envolver instituições financeiras que deverão dispor de conhecimentos especializados neste tipo de operações financeiras. Os Fundos Holdings poderão ser criados, sendo geralmente geridos pelo BEI em nome das instituições que selecionam os gestores da FDU, através de um processo de concurso público. Por último, importa invocar que a assistência dos projetos é efetuada sobre a forma de empréstimos ou capitais próprios para investimento urbano. Os projetos são executados por investidores públicos, privados ou em PPP. Por outras palavras, será importante compreender que os investimentos após o reembolso deverão gerar lucros. Para além deste facto, e como os seus projetos se encontram enquadrados em programas de desenvolvimento urbano, estes deverão conceber externalidades positivas para a região, cidade, município ou até localmente (Dabrowski, 2015).

O referido instrumento europeu, ao especificar-se nas zonas urbanas, permite que os Estados Membros (EM) utilizem as quantias associadas aos Fundos Estruturais (FE), nomeadamente da FEDER, para a conceção dos FDU, dirigidos a apoiar operações sustentáveis de reabilitação urbana. É substituída de certa forma, a configuração de apoio mais tradicional a projetos isolados, através de participações a fundo perdido, sendo substituída pela mobilização de fundos estruturais numa ótica de um financiamento reembolsável. Estes investimentos poderão obter a forma de capitais próprios, de empréstimos ou até de garantias financeiras sendo materializados por meios de FDU, ou se necessário, por fundos de participações. Dessa forma, os recursos públicos mobilizados no contexto desta iniciativa, admitem promover os recursos privados, pois há garantia de condições atrativas para que os investidores privados invistam nos FDU, criando soluções de engenharia financeira, através de parcerias publico privadas que viabilizem operações de regeneração urbana de mais risco e menos rentáveis (Alves, 2016)

Através da Figura 5 entende-se facilmente o seu modo de atuação. Como referiram Kreuz&Nadler (2011), espera-se que este novo quadro de governação traga uma vasta gama de benefícios para as diversas entidades. Ao invés disso e segundo os mesmos autores, os benefícios na prática do uso da estratégia em estudo são um desafio devido à falta de experiência das entidades com instrumentos de

política urbana que atuam de forma similar. As incertezas sobre o funcionamento deste programa são elevadas, e para além disso os regimes jurídicos que o sustentam não estão perfeitamente elaborados havendo assim diversos obstáculos que deverão ser contornados.

Figura 5- Canalização dos fundos do Jessica (adaptado de Kreuz&Nadler 2011, pag 12)



Porém, a iniciativa comunitária em investigação não envolve um consenso alargado entre os vários investigadores acerca das suas consequências, resultados e conclusões.

Segundo Dabrowski (2014), *Jessica* para além de fazer prometer fazer de “mais com menos” num contexto de austeridade, trouxe igualmente novos parceiros e atores nos sistemas políticos, ou seja, nos processos de decisão. Para esse autor cria-se um espaço para uma nova governança no contexto das políticas urbanas e, potencialmente, nas praticas gerais de governação a nível regional. Porém, o autor refere ainda que, apesar das promessas da iniciativa, há falta de evidencias claras sobre a sua eficácia sendo os seus resultados inconclusivos no desenvolvimento do território europeu.

Já Kreuz&Nadler (2011), seguem a mesma linha de pensamento, todavia, com uma abordagem mais positiva. Para estes, a nova estrutura de governança estabelecida, traz uma vasta gama de benefícios. Em primeiro lugar, como acontece com outros IEF, espera-se que a assistência rotativa seja uma alternativa ou, um complemento mais sustentável do que a assistência tradicionalmente prestada através de subvenções, criando incentivos mais poderosos afim de uma implantação bem-sucedida. Em segundo lugar, a possibilidade de os instrumentos financeiros encontrarem-se sob a forma de capital próprio, dívida ou investimento, oferece uma maior flexibilidade do que um sistema de distribuição dos FE na forma de subvenções. Em terceiro, o investigador afirma ainda que *Jessica* ao permitir financiamentos públicos e privados permite um apoio maior a cada investimento, onde a ajuda financeira da UE se encontra no topo. Por ultimo, a interação e colaboração entre as autoridades locais e regionais e das instituições financeiras e dos investidores privados, permite uma partilha de conhecimentos e a construção de novos tipos de parcerias.

Contudo, os estudos recorrentes da avaliação do *Jessica* e de outros IEF, têm demonstrado que colher os variados benefícios será um grande desafio devido à falta de experiência com esse tipo de instrumentos e também às incertezas sobre as regras que orientam a sua aplicação. O alargamento da

dimensão horizontal dos sistemas de governança,<sup>4</sup> juntamente com a criação de parcerias sem precedentes com as autoridades locais, regionais e agentes financeiros ou privados, pode pôr em causa a eficácia do *Jessica*. Assim como Mazares&Ecorys&Eprc (2012) referem, há uma série de obstáculos decorrentes do uso deste instrumento financeiro sendo que será necessário um grande esforço por parte dos vários agentes para um uso eficaz.

Segundo Brinkerhoff&Brinkerhoff (2011), as PPP recorrentes do uso do instrumento, criaram a nível local espaços para novas ligações entre os municípios e os investidores privados, com o intuito da realização de projetos de desenvolvimento urbano. Assim a colaboração entre vários setores é associada a benefícios como a mobilização de recursos privados afim de atingir metas públicas com possibilidade de os privados resolverem problemas mais complexos. No entanto esses autores sugerem, igualmente, que na prática esses benefícios estão longe de ser alcançados pois, muitas vezes, os interesses entre os atores e os respetivos incentivos diferem bastante. Assim, será necessário que haja um equilíbrio cuidadoso entre os interesses e os incentivos e, similarmente, uma confiança e compromisso entre os diversos parceiros públicos e privados de forma a estabelecer uma cooperação favorável.

Para Dabrowski (2015), e após a sua investigação sobre dois casos práticos (Região da Andaluzia em Espanha e Wielkopolsie na Polónia), *Jessica* pode ser considerado um mecanismo de aprendizagem que desencadeia uma mudança entre as diversas autoridades. Então este instrumento, com a implantação das PPP, ofereceu em diversos locais um estímulo para uma mudança nos modos de governança. Para o autor, a entrada das diversas entidades, e o carácter rotativo do instrumento de financiamento, trouxe uma nova ênfase na viabilidade e sustentabilidade dos projetos financiados pela UE, estimulando uma abordagem mais eficiente. No entanto, também se reconhece que na prática, a implementação das políticas públicas entre as autoridades públicas e os novos tipos de parceiros, é um desafio de elevada execução devido aos seus diferentes modos de execução e à falta de experiência, sendo necessária uma aprendizagem gradual. Dessa forma, a obtenção dos benefícios do alargamento da dimensão horizontal dos modos de governança referidos anteriormente, estão condicionados ao modo de atuação das diferentes instituições, à sua capacidade administrativa e ao entendimento entre elas.

Como refere Gaspar (2014), no que concerne a implantação do instrumento em Portugal, decidiu-se que a estrutura mais adequada teria que envolver os FP de modo a permitir uma captação adicional de fundos públicos e privados. O FP permite receber diretamente as transferências do FEDER por parte das autoridades de gestão (em Portugal, a responsabilidade foi do BEI) que, por sua vez, investem nos vários FDU. Por essa medida, são estes fundos que irão participar e financiar no capital das várias entidades públicas e privadas (PPP, FII, SRU, etc.) ou entre outras entidades que executam projetos urbanos enquadrados nos planos de desenvolvimento urbano sustentáveis em vigor, consoante a transferência de empréstimos, garantias e capitais.

No entanto, para Nadler&Nalder (2017), e apesar de ainda não estar perfeitamente clara a eficácia do instrumento, tal como acreditam os membros da CE, já será possível retirar certas conclusões alusivas nesse âmbito. De acordo com análises empíricas efetuadas nos 28 países da UE pelos referidos autores, a iniciativa comunitária em causa tem alcançando os seus ambiciosos e prometidos objetivos em termos infraestruturais, contudo com algumas graves lacunas:

---

<sup>4</sup> O alargamento da dimensão horizontal dos sistemas de governança estimula novos tipos de colaboração entre a administração territorial, as instituições financeiras e outras instituições privadas no desenvolvimento da política regional afetando os padrões de governação a nível nacional e regional (Dabrowski, 2014)

- Promoção de projetos de desenvolvimento urbano: esta temática é cumprida e segue a maioria dos FDU, sendo dada uma maior importância aos níveis nacionais e regionais do que ao nível municipal. No entanto os FDU não seguem uma estratégia de investimento específica, mas sim um modelo bastante difuso, englobando uma estratégia geral. A falta do conceito “cidades inteligentes” nos projetos da iniciativa é um dado relevante a reter;
- Sustentabilidade do modelo financeiro: parâmetro difícil de avaliar devido à falta de avaliações relativas aos efeitos e retornos externos para os destinatários finais bem como a relação custo-eficácia;
- Mobilização de capital: na globalidade houve uma perda de financiamento privado ao nível do fundo.

### 2.5.3. ÁREAS DE INVESTIMENTO

Evidentemente, no âmbito da iniciativa *Jessica*, as condições de admissibilidade dos investimentos são bastante restritas envolvendo diversos parâmetros no qual a sustentabilidade é a palavra-chave. Como afirma o BEI (2007), essas condições das áreas de investimento serão, porém, idênticas às aplicáveis aos fundos estruturais podendo envolver eventuais limitações nacionais específicas. Desta forma *“ressalvando determinadas rubricas não admissíveis enumeradas nos regulamentos, tais como o sector da habitação em certos Estados-Membros, Jessica permite uma maior flexibilidade na gestão dos projetos, sem que deixem de ser cumpridas as regras de admissibilidade, sob condição de que os projetos a apoiar se inscrevam em planos urbanísticos integrados e sustentáveis”*. No que concerne a variedade do tipo de projetos realça-se que estes se encontram integrados em vários domínios (CGD,2014):

- Regeneração e reabilitação de zonas urbanas de cidades Europeias de média a grande dimensão;
- Melhoria da eficiência energética e energia renovável em áreas urbanas;
- Investimentos na área de integração social, desenvolvimento cultural e infraestruturas relacionadas com o desporto e lazer, equipamentos de auxílio empresarial e outros equipamentos para fins turísticos e outros usos sustentáveis, incluindo hotéis;
- Projetos envolvidos nas estratégias de desenvolvimento de cada região, onde se encontram identificadas as respetivas áreas e prioridades a promover. Dever-se-á respeitar igualmente os critérios de legibilidades do FEDER e das parcerias dos FDU;
- Regeneração económica das áreas urbanas com o desenvolvimento das empresas inovadoras, principalmente ligadas aos setores informáticos e de I&D;
- Infraestruturas urbanas ao nível do transportes, água, águas residuais e energia

### 2.5.4. FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO/ HOLDING FUNDS

De acordo com a BEI (2010), um FP é um fundo criado para investir em mais de um FDU. Estes tipos de fundos recebem subvenções dos FE assim como de outros participantes públicos e/ou privados. É um método de financiamento, opcional, concebido para investir em vários FDU sendo uma opção que a AG dos fundos estruturais pode recorrer para não ter que gerir os FDU diretamente. Dessa forma os gestores dos FP terão que possuir um contrato com a AG no qual são estabelecidos os princípios de ação e os modos de financiamento. Deverão também facilitar a relação entre AG e os FDU ao proporcionar assistência aos FDU e aos seus meios de gestão, a participar na criação dos FDU quando estes são inexistentes e a podendo também selecionar os FDU no qual vão investir.

No âmbito do instrumento de política urbana em estudo, e como já foi referido, a envolvência dos fundos de participações são meramente facultativos, pois as autoridades de gestão podem atuar diretamente sobre os FDU. Devido a este motivo e antes de as autoridades de gestão decidirem usar um FP, várias questões terão de ser consideradas. Em 2010, o BEI enunciou algumas vantagens e inconvenientes decorrentes da utilização dos fundos de participação no âmbito da iniciativa *Jessica*. A respetiva análise

permitiu auxiliar as autoridades de gestão sobre a aplicação dos fundos de participações em certos projetos:

#### Vantagens FP

- Os FP favorecem a alavancagem de fundos públicos e/ou privados adicionais a nível dos FDU. Dessa forma, abrange o potencial de captação de investidores do setor privado melhorando, identicamente, o nível de competência e de gestão nos investimentos, possibilitando mobilizar ainda mais projetos.
- Os EM com menos experiência na temática do investimento no domínio urbano, podem aproveitar o “know-how” que *Jessica* adquiriu noutros países e assim ter a possibilidade de aplicar parte dos seus fundos estruturais com efeito direto.
- Permite que os gerentes dos FP que de acordo com a sua experiencia, realizem tarefas importantes na implementação do *Jessica*, tais como, a seleção dos FDU e a negociação dos respetivos contratos e igualmente a definição dos projetos alvo.

#### Desvantagens FP

- O valor acrescentado dos fundos de participação é mais reduzido quando existe apenas um FDU com estrutura e objetivos já estabelecidos e também quando um FDU já se encontra ativo no mercado e estão prontos a ser utilizados pelas autoridades de gestão.
- O valor acrescentado dos fundos de participação é mais insignificante quando as AG já possuem uma elevada experiencia em planeamento, em parcerias público-privadas, em gestão de fundos e também em engenharia financeira. Neste tipo de casos a assistência técnica dos FP são pouco relevantes para as autoridades de gestão.
- Com a presença dos fundos de participação existirá uma “camada” extensa de relatórios, avaliações e acompanhamento, havendo consequências ao nível dos custos e do tempo.

#### 2.5.5. FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FDU)

Os FDU são fundos especializados para o investimento em parcerias público-privadas em projetos existentes num plano integrado de desenvolvimento urbano sustentável investindo, essencialmente, em projetos de renovação e desenvolvimento urbano, com vista à criação de comunidades urbanas sustentáveis. Corresponde a um sistema interligado que visa aperfeiçoar, de um modo sustentável, as condições físicas, económicas, sociais e ambientais de um determinado lugar. Neste inclui-se, os instrumentos de gestão territorial (Plano Diretores Municipais, Plano de Urbanização e Planos Pormenores), as parcerias para a regeneração urbana e redes urbanas para a competitividade e inovação, operações de reabilitação urbana (SRU, por exemplo) e outras intervenções aprovadas pelos municípios. Atuam com um espírito comercial e competitivo, com o propósito de recuperar o investimento ou para a obtenção de benefícios. Estes fundos poderão ou não receber financiamento do *Jessica* no qual a componente associada a este instrumento deverá só ser usada para investimentos sob as condições regulamentares dos FE. Os FDU, associados ao instrumento em estudo, centralizam a sua atividade no território de gestão que neles investe podendo restringir-lhos a áreas menores ou, até, deter investimentos puramente públicos ou com a componente privada. O seu modo de ação poderá ser bastante variável, focando a sua atividade num projeto concreto, num setor (habitação social, por exemplo), ou em todos os projetos de uma determinada zona (BEI, 2008).

Um FDU deverá dispor então de um plano de atividades completos, devidamente orçamentado afim da promoção de possíveis projetos. Dessa medida, a identidade terá de possuir uma base financeira sólida e de já ter dado provas concretas de competência, experiencia e independência. A natureza deste tipo de fundos pode assumir uma grande variedade, podendo desde envolver um capital de investimento imobiliário ou até uma linha de crédito específica criada junto de uma instituição bancária até um fundo



de capital de risco. Muito embora seja obrigatório que haja uma legislação jurídica, um FDU pode ter uma personalidade jurídica exclusiva, ou em alguns casos estabelecer-se como um “*bloco financeiro separado no seio de uma instituição financeira existente*”. Neste último caso, os recursos do *Jessica* devem ser estritamente contados e meticulosamente discriminados dos restantes ativos da entidade financeira. Importar salientar ainda que os FDU podem atuar a nível nacional, regional ou até municipal em função manifestamente dos planos de desenvolvimento urbanos integrados, dos interesses de investidores ou até da importância do projeto (BEI,2010).

De acordo com o BEI (2008), a existência dos FDU trazem vantagens claras para diversas entidades. Em primeiro lugar salienta-se o benefício para as autoridades gestoras pois subsiste um apoio às políticas de desenvolvimento regional, uma rápida assimilação dos fundos e um apoio técnico na área urbana e financeira de elevada qualidade. Em segundo lugar evidencia-se uma melhoria direta para as cidades pois há um aumento da qualidade dos projetos e dos programas e, conseqüentemente, para os respetivos países com a criação de um novo mercado de entidades de renovação urbana. Por ultimo e, evidentemente, revela-se um melhoramento na saúde dos mercados financeiros com a existência de novos sócios e segmentos.

#### 2.5.6. CASOS INTERNACIONAIS

O *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* foi implantado em todos os EM da UE, sendo que através da Figura 6, identifica-se os primeiros países que foram inseridos nesse âmbito. Na figura estão igualmente descritos o numero de FDU usados em cada país e também a quantidade de FP geridos pelo BEI.

Figura 6- Programas relativos à iniciativa *Jessica* na EU  
Números verdes: indicam a quantidade de FP geridos pelo BEI  
Números vermelho: indicam a quantidade de FDU  
(retirado de EIB,2014)



As regiões pioneiras na implantação do *Jessica* foram a Andaluzia em Espanha e Wielkopolskie na Polónia, onde ambas assinaram os acordos de financiamento em 2009 e iniciaram a fase de implantação em 2011 e 2010, respetivamente (Bachtler, Mendez e Oraže, 2013). Um estudo sobre a implantação da iniciativa nestas duas regiões foi efetuado por Marcin Dabrowski (2014), no qual achou interessante a comparação de duas zonas bastantes similares.

A Andaluzia é uma região costeira localizada no sul de Espanha e, estão incluídas, as cidades de Sevilha (Capital da Região), Málaga, Granada e Córdoba. Para além de ser a região espanhola mais populosa, é a segunda mais pobre contando, igualmente, nos últimos anos, com uma emigração considerável para zonas mais prósperas de Espanha. O trabalho é, geralmente, pouco qualificado e temporário, visto que a economia se encontra dirigida para a construção e para o turismo sazonal. Para além desses factos, importa salientar, que a crise económica europeia teve um grande impacto na região a partir de 2007. Em contrapartida, Wielkopolskie, é uma das regiões mais ricas da Polónia, registando um grande crescimento de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e, integrando, as cidades de Poznan (Capital da Região), Gorzów, Leszno ou Wielkopolskie. Tal como ocorreu no resto na Polónia, o respetivo território não sofreu qualquer perturbação e recessão devido à crise económica que afetou a Europa (Dabrowski, 2014)

Apesar de algumas diferenças recorrentes destas duas regiões há, no entanto, uma série de semelhanças entre elas. Comparativamente ao Estados Membros (EM), o PIB dos dois territórios é, consideravelmente, menos de 75% que a média Europeia, sendo assim consideradas regiões atrasadas e pouco desenvolvidas. Para além disso, são as políticas de coesão que têm feito desenvolver a Andaluzia e Wielkopolskie através de mudanças institucionais e também de aprendizagens de boas práticas (Bache&Jones, 2000). Polónia e Espanha possuem igualmente uma dimensão semelhante caracterizando-se por uma administração descentralizada, no qual as autoridades regionais detêm de uma grande relevância na política e na gestão dos fundos através dos próprios programas. Convém ainda realçar, que este país da Europa do Sul conta com um histórico muito mais extenso no que concerne aos FE, muito devido ao seu maior tempo na UE (Dabrowski, 2014).

#### 2.5.6.1. Critérios de análise

A inserção de um novo instrumento dentro de uma política europeia pode de facto criar várias dinâmicas de mudança tendo efeitos profundos nas políticas urbanas. Porém, em alguns casos, os instrumentos de política urbana podem “esconder” objetivos “menos claros e calculistas” por partes dos governos, despolitizando questões políticas e pondo em causa a aparente neutralidade dos programas contemporâneos (Kassim&Le Galès, 2010). Perante esse facto, será importante um estudo comparativo das políticas urbanas europeias, avaliando o seu modo de ação, o seu orçamento e pois claro a sua eficácia.

De forma a esclarecer a implementação dos IEF, e melhorar os seus resultados visando aprimorar a sua eficiência e eficácia, é necessário estudá-los perante critérios previamente estabelecidos. Este tópico aponta para o *Jessica*, indicando os critérios de análise mais corretos de forma a realizar uma avaliação comparativa verídica. Para efetuar a respetiva análise dos casos internacionais, usou-se os critérios utilizados por Marcin Dabrowski (2015). Apesar de a investigação utilizada por este autor ser pioneira neste campo, usou-se fundamentos em literatura sobre instrumentos de política urbana de outros autores, como Hood (2007) e Salomon (2002). Desta forma avalia-se a parte **funcional** da ferramenta *Jessica*, investigando as suas características e os seus objetivos (Salomon, 2002). Outra vertente da literatura dos instrumentos políticos avalia igualmente o comportamento dos diversos autores, o seu relacionamento e o modo como proporcionam certos recursos, ou seja, a vertente **social** (Hood, 2007). A abordagem realizada por alguns autores sobre os instrumentos de política urbana, são bastante uteis para o estudo dos efeitos das novas ferramentas de uma política pública, como os IEF na política de coesão da UE. Segundo Dabrowski (2015), a ideia chave que se deve reter, é que os instrumentos não são neutros, pois uma vez que são introduzidos nas políticas destinadas a objetivos específicos num contexto em particular, terão efeitos no comportamento dos atores envolvidos.

**Abordagem Funcional** - Como já foi acima referido, na vertente da literatura, pode-se avaliar as ferramentas de política urbana segundo uma abordagem funcional e social. Em relação à primeira,

evidencia-se, que a sua principal preocupação é avaliar se determinados instrumentos são adequados ao seu propósito, na medida em que, salienta o papel das ferramentas na mudança do governo para a governança, aumentando o envolvimento de diversas entidades e atores. As ferramentas deverão ser compreendidas como instituições que moldam o comportamento das interações pois, e como Salomon (2002) referiu, uma ferramenta de ação pública é um método que se encontra estruturado para enfrentar um problema público. Esta abordagem funcional foca mudanças recentes no exercício da autoridade, sendo que a entrega direta de políticas públicas a entidades públicas vai sendo cada vez mais substituída por uma governança em rede e de outras ferramentas, como os empréstimos, acordos contratuais, garantias, etc. Desta forma, cada um dos instrumentos de política urbana usa métodos diferentes, que poderão passar pelo uso de dinheiros vindos do setor privado para gastos públicos. Isso muda, indiscutivelmente, a natureza e a governação das políticas públicas, trazendo novos tipos de entidades, como as instituições bancárias ou outras entidades privadas. Estas entidades oferecem, igualmente, a sua competência, experiência, as suas próprias visões, as suas prioridades, tornando as políticas menos direta e a governança mais complexa. A ascensão de uma nova governança está ligada a uma nova geração, no qual Salomon chamou como, “*geração do novo homem público*”.

Nesta nova mudança de paradigma, os novos autores e entidades começam a ser envolvidos na participação das decisões e implementação das estruturas em rede (Dabrowski, 2015). Em relação aos instrumentos de engenharia financeira (IEF) na política de coesão na UE, no qual os bancos e instituições financeiras estão sendo introduzidos de uma forma sem precedentes, são essenciais na intermediação do processo de implantação dos fundos estruturais (FE). Tal como acontece no *Jessica*, é o banco europeu de investimento em conjunto outras instituições públicas ou privadas que possuem um papel importante no processo de execução de um determinado projeto. Porém os referidos instrumentos, onde se engloba a iniciativa em investigação costumam atender, preferencialmente, aos interesses das várias instituições ao invés do interesse público. No entanto, também é verdade que as instituições financeiras envolvidas na implementação de um instrumento comprometem-se a limitar os fundos da UE, certificando-se que se obtém certos retornos financeiros esperados, especialmente nos tempos atuais de crise e austeridade. Na mesma linha de pensamento, Salomon (2002) deduziu, que são os Estados-Membros mais prósperos que tendem a beneficiar de uma forma mais evidenciada dos IEF, pois dispõem de uma maior capacidade administrativa, ativos esses que são necessários para gerenciar uma ferramenta complexa como é o *Jessica*.

Foi igualmente proposto um conjunto de critérios de forma a avaliar a dimensão dos instrumentos de política urbana na sua vertente funcional (Dabrowski, 2014):

- **Eficácia:** permite determinar se a ferramenta atinge os objetivos inicialmente propostos. Todavia, esse critério é de complicada dedução, visto que os objetivos de um determinado instrumento são muitas vezes bastante vagos. Para além desse facto, a eficácia poderá variar de acordo com os territórios no qual são aplicadas tais ferramentas;
- **Eficiência:** está, essencialmente, ligado aos custos que a implantação de uma determinada ferramenta tem para o governo e para outras entidades privadas ou públicas. Contudo, deduz também, a forma como o financiamento é aplicado dos mais diversos projetos.
- **Equidade:** este critério conta com duas extensões. A primeira relaciona-se com a igualdade em relação aos custos e aos benefícios para os diversos intervenientes, enquanto que a segunda, evidencia se existe uma redistribuição dos benefícios e se estes são canalizados para as entidades mais necessitadas;
- **Capacidade de gestão:** consiste na facilidade ou na dificuldade de gestão decorrente das operações de implantação e execução de um instrumento. Um exemplo simples, será pensar, que uma ferramenta pode ser muito eficaz, eficiente e que comporta uma equidade a nível dos custos e benefícios, mas que, porém, pode ser extremamente difícil para implementar, não sendo suscetíveis na prática de os executar;

- Legitimidade e viabilidade política - a escolha de um determinado instrumento pode afetar a percepção da legitimidade da ação pública, sendo que isso depende dos que intervenientes participam e da forma como eles intervêm (se se opõe à ferramenta ou se a apoiam). A distribuição dos benefícios e dos custos entre as várias entidades diferem, levando à possibilidade de haver um apoio político ou não. Por exemplo, se as vantagens de um projeto introduzido por um instrumento forem perfeitamente compreendidas pela população, e que o dinheiro público será gasto de maneira correta, isso dará legitimidade ao governo. No entanto, quando um projeto é de difícil compreensão, afeta o consenso dos contribuintes pois estes não percebem o uso devido de dinheiros públicos afetando, por conseguinte, a legibilidade e a viabilidade política.

**Abordagem social-** Uma outra perspectiva de análise dos instrumentos de política urbana foi defendida por Lascombes&Le Gales (2004,2007). Estes dois autores defendem que se deverá deter uma visão mais social da instrumentação política, ou seja, sobre efeitos comportamentais que determinada implementação terá nas diversas entidades, sejam elas públicas ou privadas. Nesta vertente bibliográfica, os instrumentos de política correspondem a um meio capaz de orientar as relações entre a sociedades civil e a sociedade política através de intermediários, considerando dessa forma os instrumentos como instituições que modelam a estrutura das oportunidades e também o comportamento dos atores (Dabrowski, 2015 b). Esta é, todavia, uma abordagem que é raramente aplicada nas políticas de coesão da UE o que acaba por surpreender devido a um conceito de europeização e globalização cada vez mais vincado nas políticas atuais. Uma das raras investigações neste campo foi efetuado por Bache (2010), no qual efetuou um estudo sobre as diferentes formas de parcerias e no qual este considera que estas correspondem a um dispositivo técnico aliado a uma ferramenta altamente política e com valores específicos. Por essa forma, demonstrou que essas parcerias em alguns estados membros promoveram um estilo mais participativo e consensual, mas porem, aumentou a complexidade na governação criando novos desafios em termos democráticos.

#### 2.5.6.2. Região da Andaluzia

A configuração do *Jessica* na região espanhola, caracterizou-se pela implantação dos FP geridos pelo BEI. O BEI, através dos FP, foi essencial na criação dos FDU pois, neste território, não havia conhecimento ou experiencia no implante dos IEF. Para além disso, as autoridades regionais começaram a colaborar, inevitavelmente, com as instituições bancarias ou outras entidades de investimento que gerenciavam os FDU. Na Andaluzia foram então criados dois FDU: O BBVA que ofereceu empréstimos e foi administrado pelo banco BBVA; e o AC JESSICA, que gerenciado pelo Grupo Ahorro Corporación (principais grupos de investimento espanhol), forneceu apoio a projetos tanto através de empréstimos como de capital próprio. Evidencia-se ainda a colaboração da Junta da Andaluzia (Autoridade Regional). Como referiu e conclui Marcin Dabrowski (2014) o envolvimento das duas instituições financeiras na Andaluzia, foi fundamental para o sistema de implantação do Jessica pois a experiencia dos envolvidos era bastante pequena, demonstrando-se na Tabela 4.

Tabela 4-Sistema do *Jessica* na Andaluzia (adaptado de Dabrowski, 2015)

<b>Andaluzia (Espanha)</b>		
<b>FEDER (Autoridade de gestão)</b>	Governo Regional	
<b>Fundo de Participações</b>	Banco de Investimento Europeu (BEI)	
<b>Gestor do FDU</b>	Ahorro Coporación Financiera (ACF)	BBVA (banco privado)
<b>Assistência oferecida</b>	Empréstimo, Capital Próprio	Empréstimo
<b>Quantidade investimento</b>	40 milhões de euros	40.3 milhões de euros

Na Andaluzia, através das várias entrevistas protagonizadas, conclui-se que os projetos foram liderados pelos municípios, muito devido ao facto de já possuírem uma certa experiência na conceção de infraestruturas. Assim, e apesar de inicialmente a ideia fosse que seriam as entidades privadas a liderar, não foi o que ocorreu. Salientar, igualmente, a estreita colaboração entre a ACF e os municípios, com o intuito no desenvolvimento e gestão dos projetos. Através da Tabela 5, observa-se dois exemplos de projetos que ocorreram nesta região costeira espanhola

TABELA 5- Exemplos de projetos na Andaluzia no âmbito do *Jessica* (adaptado de Dabrowski, 2015)

<b>Localização</b>	<b>Promotor do projeto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Forma de suporte</b>	<b>Impactos no desenvolvimento urbano</b>	<b>Envolvimento privado</b>
<b>Granada</b>	Companhia privada	Construção de instalações desportivas e centro comercial numa antiga área militar	Empréstimo e Capital próprio	Regeneração de uma área militar em desuso numa área de separação de duas áreas densamente povoadas. As instalações desportivas serão usadas pelos cidadãos.	Duas empresas privadas são os principais investidores e operando sob a concessão administrativa do Município. A empresa gestora do FDU contribui com capital próprio e dívida.
<b>Porto de Santa Maria</b>	Companhia municipal	Construção de dois parques subterrâneos no centro da cidade	Capital próprio e empréstimo participativo	Para combater a falta de estacionamento para o turismo sazonal e também para os habitantes locais.	A empresa que gere o FDU contribui com capital próprio

## 2.5.6.3. Região de Wielkopolskie

No caso da região polaca optou-se, igualmente, pela criação do FP, no qual o FDU ficou a cargo de um banco estatal (BGK). Embora a colaboração entre a autoridade regional e o BGK não fosse completamente nova na região, foi a primeira vez que um banco foi diretamente envolvido na política de desenvolvimento regional como parte dos fundos estruturais. Em Wielkopolskie, e como nas outras partes da Polónia, não havia praticamente nenhuma experiência com a cooperação de entidades privadas e públicas, havendo até alguma desconfiança e mútua relutância. Contudo, esta acabou por ser a primeira região a implantar a iniciativa *Jessica*, utilizando dessa maneira o instrumento com o fim de impulsionar a cooperação lidando com o problema do financiamento limitado. A Tabela 6 indica quais as entidades publicas que estiveram diretamente envolvidas no financiamento da iniciativa comunitária.

Tabela 6-Sistema *Jessica* em Wielkopolskie (adaptado de Dabrowski, 2014)

<b><i>Wielkopolskie (Polónia)</i></b>	
<b><i>FEDER (Autoridade de gestão)</i></b>	Governo Regional
<b><i>Fundo de Participações</i></b>	Banco de Investimento Europeu (BEI)
<b><i>Gestor do FDU</i></b>	BGK (banco estatal)
<b><i>Assistência oferecida</i></b>	Empréstimo
<b><i>Quantidade investimento</i></b>	66,3 milhões de euros

Os projetos neste território foram expostos pelos municípios, mas, no entanto, foram iniciados e liderados por investidores privados em colaboração com as autoridades publicas. De facto, a cooperação com os municípios foi um instrumento essencial na forma de satisfazer os critérios de elegibilidade, assegurando condições vantajosas para os empréstimos. Por essa medida os investidores precisaram de negociar com os municípios afim de incluir um determinado projeto no plano de desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, o envolvimento dos fundos do *Jessica*. A Tabela 7 evidencia três exemplos de projetos realizados no âmbito do instrumento estudado, demonstrando que estes podem ser bastante diversificados desde que sigam um desenvolvimento urbano sustentável.

Tabela 7-Exemplos de projetos em Wielkopolsie no âmbito do Jessica (adaptado de Dabrowski, 2014)

<b>Localização</b>	<b>Promotor do projeto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Forma de suporte</b>	<b>Impactos no desenvolvimento urbano</b>	<b>Envolvimento privado</b>
<b>Poznan</b>	Companhia privada	Reconversão de um edifício industrial abandonado em escritórios	Empréstimo	Escritórios alugados gratuitamente para a juventude local e manutenção de uma praça pública	Investidor e líder do projeto
<b>Poznan</b>	Companhia municipal	Extensão de uma empresa de alta tecnologia na periferia da cidade	Empréstimo	Atração de novos investimentos e bom impacto visual	Empresas como utilizadores finais das instalações
<b>Leszno</b>	Companhia privada	Regeneração de um edifício abandonado no centro da cidade para fins comerciais	Empréstimo	Desenvolvimento económico e cultural da área envolvendo igualmente a construção de uma biblioteca pública	Investidor e líder do projeto

#### 2.5.6.4. Resultados

Marcin Dabrowski (2015) através da sua investigação, usou os critérios de Salamon's para verificar se *Jessica* está ou não a cumprir com o que prometeu, de fazer “mais com menos” num contexto de austeridade económica. Dessa forma será importante expor os seus resultados face ao caso internacional da Andaluzia e de Wielkopolskie.

**Eficácia-** Desde a implantação do *Jessica* nas duas regiões, e apesar de ser muito cedo avaliar os resultados reais da iniciativa, o autor concluiu que a eficácia é relativamente baixa muito, devido aos poucos projetos que foram implantados em comparação ao número total de financiados pela UE. Por exemplo na Andaluzia, e até outubro de 2014, foram apenas duas as iniciativas realizadas. Um dos motivos do baixo número de projetos foi, provavelmente, a falta de conhecimento sobre as condições de funcionamento do programa, no qual implicou incertezas sobre a sua interpretação. Realça-se também que a maioria das propostas iniciais de financiamento foram rejeitadas pois, de certa forma, não reuniam os critérios de elegibilidade, sendo que nos casos em que as propostas foram aceites, as negociações com os gestores dos FDU foram duradouras, sendo que foi necessário adaptar os projetos aos impactes sociais e sobre a viabilidade económica. Esse fenómeno ocorreu em ambas as regiões, particularmente na Andaluzia, em que houve bastante dificuldade dispor de outros fundos de financiamento para além da atribuição dos fundos estruturais (FE). Assim, quando ocorreu o esgotamento dos FE para o período de 2007-2013, os bancos deixaram de emprestar dinheiro para os municípios e para outro qualquer investimento devido à grave crise económica. Para além disso, Dabrowski concluiu igualmente, que o *Jessica* pode não ser sido assim tão eficaz no conceito do desenvolvimento urbano sustentável, uma vez que foi especialmente direcionado para um numero limitado de projetos e com soluções estritamente definidas (as que geram lucro). Nessa medida, e principalmente na Polónia, onde as PPP foram uma novidade nos investimentos públicos, a cooperação entre entidades públicas e privadas não foi fácil, tendo havido casos de corrupção e transações obscuras. A necessidade de originar o reembolso do investimento, foi também um acontecimento difícil de gerir

para os as autoridades públicas. Nesse contexto, na Andaluzia ocorreu outro problema que se deduziu à falta de organização e erros de avaliações por parte dos gestores de FDU, a BBVA. Desta forma os municípios não obtiveram a assistência e orientação necessária para a conceção de projetos mais complexos, não obtendo o tão desejado “*know-how*”.

Eficiência- *Jessica* deveria ser um instrumento bastante eficiente pois oferece empréstimos a longo prazo a uma taxa de juro competitiva, sendo adequado para projetos que necessitam de um longo período de maturação e detêm de um risco elevado de rentabilidade. Para além desse facto, o dinheiro investido em projetos deve ser devolvido e seguidamente reutilizado para apoiar investimentos adicionais, embora não haja garantia que esse seriam usados no âmbito do desenvolvimento sustentável. De facto, na Andaluzia, devido ao grande endividamento a nível nacional, o governo tomou medidas extraordinárias para limitar o uso da dívida por parte das autoridades locais tendo sido restringido o financiamento em certos casos. Ao contrário de Espanha, na Polónia houve uma certa facilidade na envolvimento de outras fontes de financiamento não reembolsável por parte de outros fundos estruturais, bem como os empréstimos bancários. Importar referir ainda, que apesar disso, o alto nível de endividamento dos Municípios colocou em causa a disponibilidade de investimento ou de obtenção de crédito (Dąbrowski & Allain-Dupré, 2012)

Equidade – Apesar de todas as regiões são elegíveis para a iniciativa, os fundos são distribuídos desproporcionalmente, pois são as zonas que mais necessitam de assistência que usufruem de uma prioridade. É importante salientar ainda que apesar de qualquer município possa preparar um projeto, apenas os que apoiam o desenvolvimento urbano sustentável podem beneficiar dos FE. Portanto, tanto em Wielkopolskie como na Andaluzia, apenas alguns municípios puderam beneficiar do financiamento do instrumento em causa.

Capacidade de gestão- Em ambos as regiões, e segundo os vários atores envolvidos na iniciativa, houve uma falta de informação relativa ao uso do novo instrumento, resultando uma incerteza jurídica. Assim sendo, houve, igualmente, um esforço substancial de aprendizagem por parte as diversas entidades públicas e privadas e, conseqüentemente a tentativa trabalhar em cooperação de acordo com diferentes lógicas e regras. Ao invés disso, nesses dois países europeus a tensões entre as diversas entidades foram uma constante.

Legitimidade e viabilidade política- Foi referido que este, foi um parâmetro difícil de avaliar, em relação aos dois casos internacionais em causa pois, *Jessica*, é um instrumento bastante técnico e necessita de uma sensibilização correta do público em geral. Para além disso, por parte dos municípios houve uma dificuldade de mudança de subsídios para empréstimos uma vez que muitos deles, tanto na Polónia como em Espanha, estavam fortemente endividados e não podendo tornar os empréstimos adicionais.

## 2.6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Após a conclusão da revisão da literatura acerca da evolução das políticas urbanas europeias e, mais especificamente, sobre os seus instrumentos importa reforçar a ideia que se ficou em relação à iniciativa comunitária *Urban* e *Jessica*. Então, e visto que se pretende fazer uma análise comparada destes dois instrumentos prossegue-se com a respetiva avaliação.

A leitura dos diversos documentos associados às políticas urbanas europeias permitiu sintetizar que estas, ao longo dos anos, foram alterando as suas linhas de pensamento e de atuação. Ficou claro, que os marcos históricos a partir do século XIX, transformaram as necessidades urbanas nos centros urbanos europeus. Enquanto que na Revolução Industrial sentiu-se a carência de habitação, no após II Guerra Mundial, ocorreu uma grande necessidade de regeneração das cidades devido à vasta destruição das mesmas (Spielvogel, 2009). Já a partir da década de 60, começou-se a tomar consciência da proteção do



meio ambiente e que isso levaria a um aumento da qualidade de vida das populações sendo que, dessa forma, as políticas urbanas adotaram medidas para concretizar esse objetivo (Pinho, 2009). Porém, foi no início do ano de 1990, que as políticas principiaram a seguir o conceito do desenvolvimento urbano sustentável, perdurando essa conceção ainda hoje, nos nossos dias. Devido a esses casos, afirma-se, que de facto, as políticas urbanas europeias foram sido ajustadas em relação às necessidades humanas e das suas cidades.

Em relação aos variados instrumentos que compõe as políticas urbanas, considera-se que estes, só começaram a ter particular interesse, a partir de década de 90, pois só a partir dessa data principiou-se a adotar princípios como os de participação pública, governança urbana e integração (Berg, 2007). Já no que concerne a sua evolução, não existe um consenso entre os autores. Enquanto Campos&Pinho (2012) aludem que os programas e estratégias se podem dividir em várias fases ao longo dos anos, Berg (2007) afirma que não existe nenhuma lógica cronológica.

A análise efetuada, através da opinião de diversos autores, permitiu retirar várias elações sobre as iniciativas comunitárias *Urban* e *Jessica*. Assim, e antes de mais, importa salientar que os dois programas são bastantes distintos, tanto a nível funcional como social. Dessa forma, enquanto que o primeiro instrumento atua através de uma dimensão mais social e operando a fundo perdido, o segundo promove a parte económica, “pensando” sempre num futuro reembolso. Apesar disso, a opinião dos autores parece ser uma constante no que concerne a avaliação de cada uma das iniciativas.

Em relação ao *Urban*, os diversos autores seguem a mesma linha de pensamento, concordando todos, que esta iniciativa foi um sucesso a responder aos problemas sociais e ambientais, promovendo um desenvolvimento equilibrado e sustentado. Reconheceu-se, que esta estratégia, visou combater dilemas comuns que afetam as áreas urbanas e que, de uma forma inovadora, admitiu o envolvimento das comunidades e levando a novas formas de governança. Contudo, importa salientar, que para Ortega (2003), o referido instrumento não pretendeu substituir o papel dos municípios, mas sim fornecer um catalisador capaz de uma mudança em áreas desfavorecidas e, também, incentivar a cooperação entre o setor público e privado. Igualmente, e através da análise de dois casos internacionais (Palermo e Génova), chegou se à conclusão de que só Génova obteve grande sucesso tanto a nível económico e social. Em relação ao primeiro caso, muito embora em termos económicos tenha tido efeitos bastante positivos na cidade, no âmbito social não correspondeu às expectativas. Isso deveu-se, essencialmente, a uma mudança na administração local de Palermo e que não cumpriu com os regulamentos anteriores (Castore, 2012). Em relação ao segundo projeto localizado em Génova, comprovou-se que esse teve um impacto positivo, tendo sido um sucesso a vários níveis. Importa salientar a promoção e o reforço que houve nas relações de cooperação entre a comunidade e as autoridades locais.

Já no que respeita às duas fases do instrumento, existe uma similaridade óbvia entre os dois, visto que o “*modus operandi*” do segundo provem do primeiro. Neste caso, para além da diferença monetária de financiamento por parte da FEDER (orçamento é maior no primeiro), a seleção das áreas de intervenção mostrou algumas divergências. Enquanto no *Urban I* houve dificuldades no arranque do programa devido a um certo desconhecimento por parte das autoridades locais, no *Urban II* houve uma grande competição entre as cidades e regiões afim de obter o tão desejado financiamento. Todavia, e como Castore (2012) afirmou aportaram-se melhorias significativas em relação à segunda fase da iniciativa: simplificação administrativa, rede de intercambio de experiências e grande ênfase nas parcerias locais.

Relativamente ao *Jessica*, os diversos autores concordam que, por ser um programa bastante recente, é complicado realizar uma análise de forma a identificar e compreender os fatores que condicionam e limitam a sua aplicação, incluindo também as suas consequências reais. Para além disso, tanto Dabrowski (2015) como Mazares (2012), referem que os principais obstáculos decorrentes do uso deste instrumento financeiro é a falta de conhecimento e in experiência de lidar com o seu modo de funcionamento. Aliado a isso, existe, similarmente, uma falta de confiança entre as entidades privadas e publicas em trabalhar em cooperação. Contudo, Brinkerhoff&Brinkerhoff (2011) e Kreuz&Nadler

(2011) afirmam que a nova estrutura de governança estabelecida pelo programa e a mobilização de recursos privados de forma a atingir metas públicas, trazem uma vasta gama de benefícios para projetos em áreas urbanas. Menciona-se ainda que, para Nadler&Nadler (2017) o instrumento promoveu, de forma bastante vinculada, projetos de desenvolvimento urbano, todavia com uma perda de financiamento privado ao nível dos FDU após a intervenção. Revelaram ainda, através da sua investigação, de que a sua sustentabilidade prevista é de difícil medição e avaliação.

De entre esta variedade de conclusões oriunda do *Jessica*, reforça-se ainda a importância do estudo realizado por Marcin Dabrowski (2015) sobre o caso em duas regiões Europeias (Andaluzia e Wielkopolsie). De acordo com os critérios de Salamon's (2002), Dabrowski concluiu que a iniciativa foi pouco eficaz em ambas as regiões, muito devido à falta de conhecimento sobre as condições de funcionamento. Outra crítica à iniciativa, fez-se por esta não ter seguido, meteticulosamente, os conceitos do desenvolvimento urbano sustentável, pois os seus projetos foram alvos bastante específicos, sendo o retorno financeiro a sua prioridade. Constatou ainda que o programa pode ser eficaz (depende da região de implantação) mas que, no entanto, apresentou uma capacidade de gestão relativamente baixa e uma não equidade na distribuição de fundos. Ao nível da capacidade de gestão houve, identicamente, dificuldades no funcionamento do programa. De acordo com o autor, a implementação do instrumento na região polaca, obteve um sucesso bastante sublime em relação a Andaluzia, muito devido a uma maior estabilidade económica em Wielkopolsie.

Como já foi acima referido, o *Urban* e o *Jessica*, apesar de instrumentos bastante distintos, possuem, normalmente, objetivos de concretização idênticos: a regeneração dos centros ou periferias urbanas num contexto de um desenvolvimento urbano sustentável. Porém, apesar disso, importa destacar que enquanto o *Urban* aplica os seus fundos sem esperar qualquer reembolso, o *Jessica* atua sempre com o intuito de obter os máximos de ganhos possíveis para as diversas entidades, sejam elas públicas ou privadas. No que concerne às entidades envolvidas nos diversos projetos, no primeiro instrumento referido, ficou evidente a grande envolvimento dos municípios, de várias entidades e associações locais, e também dos cidadãos. Desta forma, para além da ampliação do conceito de cidadania, ficou patente a tentativa de implantação das dimensões sociais e económicas. Todavia, foi a parte social, que se encontrou mais vinculada nesta iniciativa. Já o segundo instrumento, apesar da sua tentativa de incorporar a vertente cultural e social nos seus projetos (como se verificou na Polónia com a instauração de uma biblioteca pública ou na Andaluzia com a construção de instalações desportivas de uso publico), é evidente que é a parte económica mais importante nos seus projetos, estando esse facto sempre “na cabeça” das entidades públicas e, essencialmente, privadas aquando do seu investimento e financiamento. Importa salientar, que ambas os instrumentos seguem o conceito do desenvolvimento urbano sustentável, sendo que na iniciativa *Jessica* apenas poderiam ser aprovados projetos que estivessem enquadrados num programa integrado de desenvolvimento urbano e com a participação, evidentemente, dos FDU.

Após uma análise específica relativa aos dois instrumentos, tendo por base os estudos de casos mencionados, importa salientar as suas dimensões pertinentes e, consequentemente, analisar o estudo de caso.

Perante isso, será interessante demonstrar em primeiro lugar, através da Tabela 8, uma comparação geral das duas iniciativas comunitárias e, em segundo lugar, os respetivos critérios e princípios fundamentais através de pontos considerados fulcrais (seleção das áreas, tipos/temáticas dos projetos, modelo de governança, parte financeira)

Tabela 8- Comparação geral entre *Urban* e *Jessica* (elaboração própria)

	Iniciativa Comunitária <i>Urban</i>		Iniciativa Comunitária <i>Jessica</i>	
Financiamento Total (Fundos Estruturais)	900.000.000 € (Urban I)	730.000.000€ (Urban II)	1.846.000.000 €	
Período de atuação	1994-1999 ( <i>Urban I</i> )	2000-2006 ( <i>Urban II</i> )	2007-2013	
Fundos Estruturais	FEDER, FSE (apenas <i>Urban I</i> )		FEDER	
Modo de atuação	Abordagem a Fundo Perdido		Perspetiva de Financiamento Reembolsável	
Modo de Governança	Dimensão horizontal		Dimensão Vertical	
Entidades Envolvidas	Municípios, Entidades Públicas, Associações Locais e Cidadãos		Entidades Públicas e Privadas	
Orientação dos Projetos	Desenvolvimento Urbano Sustentável		Desenvolvimento Urbano Sustentável	
Temática dos Projetos	Regeneração urbana nos centros e periferias urbanas		Regeneração e requalificação nas zonas urbanas	
Principais áreas envolvidas	Periferia das cidades detentoras de problemas sociais e económicos		Cidades europeias de média dimensão em zonas aleatórias com necessidade de recuperação económica	
Dimensões	Social e Económica		Económica	

- **Seleção das áreas**

*Urban*- Evidentemente, que de entre as várias regiões e cidades constituintes dos países pertencentes da UE, houve um interesse bastante acentuado destes, afim de puderem usufruir dos fundos comunitários no âmbito desta iniciativa. Todavia, houve critérios bastante seletivos por parte da CE e no qual dava destaque e prioridade a certos locais. De entre a vasta opinião dos autores, tornou-se perceptível que essa escolha se focou em zonas urbanas (no centro ou nas periferias das cidades) que estivessem em declínio e necessitassem de uma revitalização económica e social. A seleção das mesmas, tanto na 1ª fase do programa (1994-1999), como na 2ª fase (2000-2006), centrou-se em locais que detivessem de características socioeconómicas instáveis (elevado desemprego, edifícios degradados, tecido urbano deteriorado, etc.), inseridos numa cidade de média dimensão, preferencialmente, com mais de 100 mil habitantes e possuidores de uma ou mais unidades administrativas.

*Jessica*- De acordo com a revisão da literatura efetuada, assinala-se que a seleção das áreas alvo para o financiamento no âmbito do *Jessica* não segue um conjunto de critérios previamente estabelecidos, tal como se sucede com o *Urban*. No entanto, essas áreas de intervenção deverão estar localizadas em cidades europeias de média a grande dimensão, locais esses que necessitem de uma regeneração, essencialmente, económica. Desta forma, os locais dos projetos a definir deveriam de se encontrar envolvidos nas estratégias de desenvolvimento de cada região, no qual se encontram identificadas as respetivas áreas e prioridades a desenvolver.

- **Tipos/temáticas dos projetos**

*Urban-* No que concerne às temáticas dos projetos houve uma clara abordagem de integrar as dimensões económicas e sociais realizando que combinavam desde uma recuperação de infraestruturas com ligações aos setores económicos e do mercado do trabalho e, também combatendo, a exclusão social e melhorando a qualidade do ambiente. Para além disso, os vários projetos necessitaram de adotar uma abordagem territorial integrada com as estratégias de desenvolvimento urbano de uma cidade ou região assegurando uma complementaridade com outras formas de intervenção no território. Outro aspeto interessante, tendo sido até, segundo os autores, essencial, foi a tentativa de seguir o princípio da igualdade entre homens e mulheres. Concluindo, assegura-se que os fundos comunitários disponibilizados pela FEDER e FSE (*Urban I*, apenas) no âmbito do programa *Urban*, dirigiram-se, principalmente, para projetos que integrassem aspetos sociais, económicos, mas também tendo em atenção as dimensões culturais, ambientais, de transporte ou até mesmo de segurança.

*Jessica-* De entre as temáticas instauradas nos projetos, foca-se a regeneração e reabilitação das áreas urbanas seguindo o conceito de uma melhoria da eficiência energética e das energias renováveis, a regeneração económica através do desenvolvimento de empresas inovadoras e a requalificação de infraestruturas urbanas ao nível dos transportes, água, energia, águas residuais. Aliado a isso, evidenciam-se investimentos na área social, ao desenvolvimento cultural, desportivo e de equipamentos para fins turísticos e outros usos sustentáveis. No entanto, de entre os vários domínios em questão, estes deveriam seguir o conceito central da sustentabilidade urbana, princípio esse instaurado nos planos de desenvolvimento urbano sustentáveis e, que por sua vez, enquadraram-se nos FDU. Terminando essa questão, afirma-se que *Jessica* dirigiu os seus projetos, essencialmente, para a dimensão económica, sendo que, procurou incluir também a dimensão social, cultural, ambiental e dos transportes.

- **Modelo de Governança**

*Urban-* De entre os vários juízos de valor arrecadados durante a revisão da literatura, tornou-se patente o modelo de governança inovador que foi usado para a execução dos projetos. Para além da inclusão de única e exclusivamente, de municípios e de entidades públicas, foi envolvida a comunidade através de associações locais e até mesmo de cidadãos. Dessa medida, foi adotada “*uma abordagem de baixo para cima*”, ou seja, que a proposta de dado projeto partisse localmente através dos cidadãos, das autoridades locais e de outros intervenientes diretamente interessados. Para além desse facto, houve uma tentativa de inovação da implantação de novas soluções promovendo, identicamente, a cooperação dos EM envolvendo uma troca de informações e disseminação de boas práticas. Aliado a isso, pretendia-se que existisse recursos humanos especializados possuidores de infraestruturas de apoio que facilitassem a implementação dos programas. Assegurava-se ainda a presença de um conjunto de parceiras que incluíssem parceiros económicos e sociais.

*Jessica-* Foi consensual entre os vários autores que o instrumento em questão, impôs um novo ponto de vista de governança urbana através da colaboração entre as entidades públicas, intermediários financeiros e de investidores privados. Por essa medida, a colaboração de vários setores é associada a benefícios como a mobilização de recursos privados afim de atingir metas públicas e assim resolver-se problemas bastante complexos. Realça-se, igualmente, o facto de os capitais próprios assumirem a forma de capitais próprios, empréstimos ou até de garantias financeiras. Não obstante, considera-se que o referido alargamento da dimensão horizontal dos sistemas de governança juntamente com a criação de parcerias sem precedentes poderia colocar em causa o modo de atuação do programa. Isto deve-se, essencialmente, à falta de experiência por parte das entidades públicas e privadas de trabalharem em conjunto, podendo isso pôr em causa a sua implantação. Aliado a isso, considera-se uma certa desconfiança por parte das entidades públicas com a inclusão dos privados relativamente à sua capacidade administrativa e à sua transparência.

- **Parte Financeira**

*Urban-* O financiamento comunitário dedicado para os projetos do programa *Urban* ficou a cargo da FEDER, mas também do FSE (apenas na 1ª fase do programa). No entanto, esse investimento foi consolidado através de investimentos públicos a nível local, ficando a cargo, fundamentalmente, dos municípios. Contudo, devido à dimensão económica inserida no programa, pretendia-se um certo retorno “indireto” do investimento. Aliado a isso, insere-se o efeito multiplicador que as ações implementadas provocassem uma melhoria para todos os intervenientes e uma dinâmica de consolidação económica.

*Jessica-* Tal como ocorreu no programa *Urban*, o financiamento comunitário ficou a cargo da FEDER. Todavia, esse investimento tornou-se consistente pela entrada de capital por parte de outras entidades públicas e também de privadas. Dessa forma foi possível criar incentivos mais poderosos de modo que a implementação dos projetos fosse mais bem-sucedida, fazendo de certa forma, “mais com menos”. Todavia, a entrada de atores privados no financiamento envolve, que no futuro, estes possuam um reembolso sendo que, por esse motivo, foi bastante relevante a conceção de projetos que incluíssem a vertente financeira. No entanto, existe uma concordância, de que, para além desse facto, a iniciativa comunitária *Jessica* deveria conceber externalidades positivas para a região, cidade e município que o projeto estivesse introduzido devido ao seu enquadramento com programas de desenvolvimento financeiro. Concluindo e resumindo, através da revisão da literatura, constatou-se que a componente financeira é um dos pontos fortes do programa, tanto na promoção de projetos de desenvolvimento urbano como inserção de um estímulo económico, como numa possível sustentabilidade do modelo financeiro, todavia a necessitar de mais estudos para o confirmar. No entanto apesar de ser considerar que houve uma mobilização importante de capital privado para a execução dos projetos, na atualidade (pós intervenção), isso já não se verifica. Constatou-se que houve uma perda de financiamento privado ao nível do FDU (no refluxo de investimento) para a realização de projetos futuros.



# 3

## ESTUDO DE CASO: INICIATIVA URBAN E JESSICA NOS MUNICÍPIOS DO PORTO E GONDOMAR

### 3.1. NOTA INTRODUTÓRIA

O presente capítulo pretende analisar dois projetos de regeneração urbana inseridos em Portugal, sendo que um deles esteve envolvido na iniciativa *Urban*<sup>5</sup> e o outro na iniciativa *Jessica*<sup>6</sup>.

Relativamente à seleção da área recorrente do primeiro, incidiu-se sobre os municípios do Porto e de Gondomar. Os projetos envolveram a segunda fase do instrumento (*Urban II*), pelo que se revela que nos dois municípios houve um forte financiamento comunitário levado a cabo pela iniciativa, permitindo uma requalificação de uma zona que, até aí, se encontrava bastante degradada.

No que concerne à iniciativa *Jessica*, o estudo de caso aponta para um Quarteirão histórico situado no “coração” da cidade do Porto, estrategicamente bem localizado e, no qual, se encontrava subaproveitado, sendo alvo de uma deteiorização elevada.

A partir do estudo de ambos os projetos, pretende-se avaliar o modo como as iniciativas atuaram em território português. Dessa forma, será possível estimar as dificuldades associadas à utilização dos fundos comunitários nos municípios do Porto e de Gondomar e, conseqüentemente, realizar uma avaliação de acordo com critérios previamente estabelecidos.

Importante salientar que a metodologia usada no atual capítulo se encontra discriminada no ponto seguinte.

#### 3.1.1. METODOLOGIA

Inicialmente, realizou-se a compreensão de como as iniciativas *Urban* e *Jessica* atuaram num dado território sendo que, para tal, foi relevante caracterizar esse mesmo território, assim como os objetivos gerais e específicos do projeto de requalificação e regeneração. Desta forma, foi analisado o fenómeno da degradação urbana nos dois casos de estudo selecionados, levantando-se questões sobre os seus problemas urbanos e a sua relação com as dimensões sociais e económicas.

---

<sup>5</sup> Como forma de abreviatura, a partir do presente capítulo, a iniciativa comunitária *Urban* passará a poussir o nome de iniciativa Urban

<sup>6</sup> Como forma de abreviatura, a partir do presente capítulo, a iniciativa comunitária *Jessica* passará a poussir o nome de iniciativa Jessica

A pesquisa bibliográfica efetuada permitiu aferir a necessidade e a importância dos instrumentos de regeneração urbana na regeneração dos países europeus e na resolução de certos problemas inerentes à vivência urbana. A definição dos conceitos possibilitou estruturar e entender as diferenças entre os dois instrumentos de política urbana escolhidos, o *Urban* e o *Jessica*, e, conseqüentemente, compor uma análise comparativa com base em alguns parâmetros considerados essenciais. Será a partir disso que irá ser concretizada a composição do estudo de caso, para que no fim se possa construir, novamente, uma abordagem comparativa das duas iniciativas relativamente ao seu estudo de caso específico. Reconheceu-se ainda o facto que tanto o *Urban I* como o *Urban II* são bastante idênticos na sua forma de atuação, pelo que o uso, exclusivo, da segunda fase do programa no caso de estudo do Porto e Gondomar, permitirá interligar com a iniciativa geral e, posteriormente, efetuar uma avaliação e uma análise comparada.

A principal abordagem a ser empregue no âmbito da presente dissertação, relativamente ao estudo de caso, será a abordagem qualitativa através, tanto de entrevistas, como de análise documental. Neste caso, é imprescindível a recolha de informação e também a validade e fiabilidade da mesma (Carmo&Ferreira, 2008).

Abordando o estudo de caso relativo à iniciativa *Urban*, emprega-se o documento final de execução (PIC-*Urban II* Porto-Gondomar), de forma a extrair a caracterização da área de intervenção, as estratégias gerais do programa, o financiamento usado nos vários projetos e o modelo institucional exercitado. Para além disso, complementa-se essa informação com a realização de uma entrevista <sup>7</sup>, com um membro da CCDR-N que trabalhou diretamente com a implementação da iniciativa nos dois municípios e ficando a cargo, igualmente, pela realização de vários relatórios (ver respetivo guião no Anexo 3)

Relativamente à iniciativa *Jessica*, emprega-se os relatórios da entidade pública da Porto Vivo SRU, da entidade privada da FUND BOX, um estudo de avaliação final no território português elaborado por Augusto Mateus&Associados e, também dissertações de mestrado realizadas por Fernandes (2013) e Gaspar (2014) e no qual abordaram, identicamente, o tema relativo ao estudo de caso da presente dissertação. Através dos respetivos documentos delinea-se os objetivos da intervenção e o modelo de negócio decorrente associando, sempre, o referido instrumento objeto de estudo. Para além disso é bastante relevante a realização de uma entrevista<sup>8</sup> com um economista que laborou na Porto Vivo SRU e que acompanhou, a partir de 2008, a intervenção do Quarteirão das Cardosas (ver respetiva guião no Anexo 3). Salienta-se ainda a sua inclusão nas várias reuniões do projeto *Jessica For Cities*, apoiado pelo programa *Urbact II*, sendo dessa forma detentor de um conhecimento profundo relativo ao instrumento em estudo.

Por outro lado, a análise quantitativa é uma abordagem que não pode ser menosprezada na presente dissertação. A utilização deste método encontra-se, nomeadamente, ligada à investigação experimental, que pressupõe a observação de fenómenos e a formulação de hipóteses explicativas desses mesmos fenómenos (Carmo&Ferreira, 2008). A respetiva prática assenta no uso de certos gráficos e dados estatísticos, e também em certa forma, nas entrevistas efetuadas, e no qual se pretende formular uma hipótese em relação aos dados alcançados.

---

<sup>7</sup> Ver em anexo 3 dados do entrevistado e a informação geral da entrevista 1

<sup>8</sup> Ver em anexo 3 dados do entrevistado e a informação geral da entrevista 2



### 3.2. INICIATIVA COMUNITÁRIA URBAN II: MUNICÍPIO DO PORTO E DE GONDOMAR

#### 3.2.1. NOTA INTRODUTÓRIA

O estudo de caso proposto compreende uma análise do processo decorrente da iniciativa *Urban II* nos municípios do Porto e Gondomar, localizados no distrito do Porto. A seleção da respetiva área e deste instrumento em específico, se justifica pelo interessante processo e modelo instaurado que decorreu durante a sua implementação. Por esse motivo, caracteriza-se como um objeto viável para a aplicação da metodologia descrita no ponto anterior. É apropriado realçar que, o objetivo não será apenas o estudo da iniciativa em questão, mas também o seu contexto, composto por agentes internos e externos. Porém houve outros motivos que conduziram a esta opção. Um deles residiu no facto de este, ser um dos poucos projetos em Portugal, alvo de financiamento comunitário e envolvido na iniciativa *Urban II*. Por outro lado, foi revela-se a facilidade no acesso à informação pelos dados disponíveis no respetivo website e, ainda, pela proximidade física tanto da faculdade, como da habitação própria. Refere-se que os dados disponíveis, correspondem ao relatório final de execução, no qual foi elaborado entre o período de 2008 e 2009. O documento será analisado e, parte dele, exposto de forma a integrar o caso de estudo da respetiva dissertação, para a avaliação do instrumento de política urbana *Urban*.

#### 3.2.2. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO

A iniciativa *Urban* na Região do Norte do país, desenvolveu-se numa área de fronteira entre os concelhos do Porto e Gondomar. Porém, é necessário compreender que ambos os concelhos já tinham sido envolvidos no âmbito da 1ª fase deste programa, o *Urban I*. Dessa forma, e como explica o entrevistado 1 (E [1]), apesar de ambas as iniciativas se terem localizado nos mesmos municípios, o território de atuação divergiu:

*“Tanto o Porto como Gondomar, ambos já são cidades com o passado Urban, portanto já tinha existido o Urban I. No caso do Porto continuava a realizar-se no Vale de Campanhã, mas em diferentes locais. Já no caso de Gondomar houve um redireccionamento em relação ao primeiro, que se localizou no Bairro do Mineiro na Freguesia de São Pedro da Cova e o segundo na zona da Areosa, freguesia de Rio Tinto.” E [1]*

Todavia, e apesar de no concelho do Porto a freguesia ter sido a mesma, a sua área de intervenção foi obrigatoriamente diferente, devido à impossibilidade prevista pelo programa de atuar em áreas que já tinham sido alvo de programas de financiamento comunitário a nível europeu. Realça-se que apesar dessa inviabilidade houve uma tentativa de continuação das duas fases da iniciativa:

*“Em Gondomar a tentativa de continuação houve apenas na filosofia de intervenção, como estratégia integrada. O Urban I tinha uma área específica com problemas específicos que não eram necessariamente os mesmo do Urban II. No Porto admite-se que sim, que apesar da área não ser coincidente (nem podia), houve uma tentativa de continuação pois estamos a falar de a freguesia mais martirizada do concelho.” E [1]*

Através das figuras 7 e 8, evidencia-se a localização exata da respetiva zona. Porém, e como já foi aludido, a presente dissertação abordará apenas o caso do *Urban II*.

Figura 7-Iniciativa Comunitária Urban I e II no concelho do Porto (retirado de pic *Urban II* Porto-Gondomar, 2010)

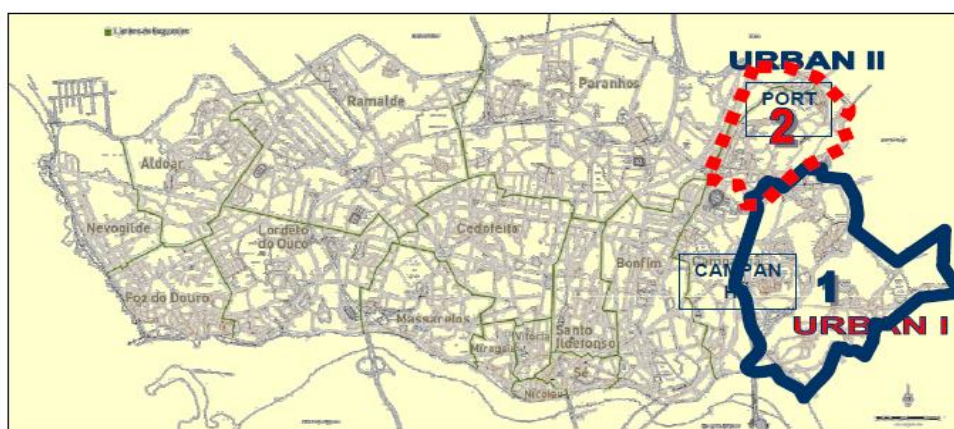
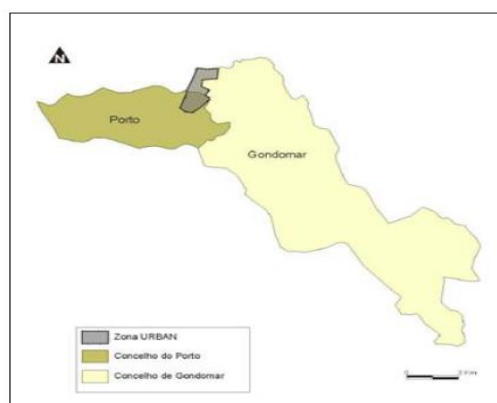


Figura 8- Area da Iniciativa Comunitária Urban II (retirado de Pic *Urban II* Porto-Gondomar, 2010)



O projeto envolvido na iniciativa *Urban II* no Distrito do Porto recaiu sobre uma população de 27.375 habitantes numa área de 5.7 km<sup>2</sup>. Como já foi acima mencionado, a área intervencionada englobava dois Municípios separados fisicamente por uma estrada que contorna a cidade do Porto, a Estrada da Circunvalação. Por sua vez, apresenta similaridades com as outras áreas abrangidas por este instrumento, no contexto europeu. Apesar de ser uma zona com uma elevada degradação económica, social e com uma forte tendência de isolamento e periferização, caracterizava uma área com uma elevada potencialidade<sup>9</sup>, sendo que, por esse motivo, necessitava de uma rápida regeneração urbana.

No que concerne ao concelho do Porto, a área envolveu diversos agregados habitacionais de âmbito social, em que residiam 4.850 pessoas. Aí se contava com o Bairro São João de Deus, o Bairro Contumil, e também o Bairro Pio XII. Em ambos, era evidente uma grande incidência da pobreza apresentando, igualmente, situações de vulnerabilidade social, muito consequência dos reduzidos salários e pensões.

<sup>9</sup> A elevada potencialidade da área será abordada na análise SWOT [pag43]

Em relação ao agregado habitacional de São João de Deus, é evidenciado que, na época, era constituído por uma grande população de etnia cigana (34%) e também, em menor número, de origem africana (7%). Dessa forma, a forte presença das minorias étnicas na área de intervenção, concedeu a esse lugar características económicas, físicas e socioeconómicas bastante particulares.

Já em relação à zona integrada do âmbito da iniciativa comunitária em Gondomar, os problemas recaíam também, pela vertente social. A existência de habitações sociais (Bairro de Carreiros e Bairro da Triana) degradadas eram uma realidade, e para além disso detinha de problemas ainda mais graves resultantes da pobreza extrema, como a marginalidade, tráfico de droga, toxicodependência, insegurança e espaços públicos vandalizados e com uma enorme sujidade. Porém, e apesar destas questões negativas, a intervenção visou incidir de uma forma mais abrangente. Assim, a essa situação englobava-se, igualmente, situações de falta de equipamentos culturais e de apoio ao comércio, e vias rodoviárias insuficientes para colmatar o volume de tráfego desejado.

Importa salientar, e como já foi referido, as zonas detinham problemas diversos e que não podiam ser comparados. Enquanto que no Porto estava envolvido o Bairro São João de Deus, o principal local de compra, venda, e consumo de droga na cidade, em Gondomar, havia uma grande necessidade de regenerar a zona:

*“O caso do Porto tinha um problema muito complexo que era o caso do Bairro São João de Deus. Em relação a Gondomar, e apesar de também possuir um Bairro problemático, o de Carreiros, enquadrava igualmente, a área da Areosa que necessitava de uma certa reutilização, uma regeneração, social e urbana pois era uma área com muita vida e necessitava de levar com uma estratégia mais económica. Dessa forma houve um levantamento dos indicadores de índice social, económico e de questões relacionadas com a marginalidade.” E [1]*

#### 3.2.2.1. Análise SWOT

É um facto, que a seleção da área de intervenção do *Urban II* na região do Grande Porto, resultou de vários processos administrados e desenvolvidos pela Autoridade a nível nacional, o Estado Português. A referida entidade utilizou critérios estabelecidos pela Comissão Europeia (CE) de forma a realizar uma análise SWOT, indicando consequentemente, os pontos fracos, os pontos fortes, e as potencialidades e ameaças do futuro local intervencionado. Esse tipo de avaliação, foi concretizado pela equipa responsável pela preparação do projeto e recaiu sobre uma análise demográfica (estrutura etária, tipologia das famílias), socioeconómica (taxa de desemprego, rendimentos de agregados familiares, etc.), a situação ambiental e o ambiente urbano (habitação, conforto, satisfação residencial. A partir desse diagnóstico foi possível identificar as mais variáveis propriedades e dessa forma enquadrar a área com os critérios estabelecidos pela CE.

A análise SWOT desse local do concelho do Porto e de Gondomar foi, evidentemente, bastante relevante para a definição da estratégia de intervenção a seguir. A Tabela 9 evidencia a respetiva avaliação.

Tabela 9- Análise SWOT da área de intervenção (adaptado de Pic *Urban II* Porto-Gondomar, 2010)

Pontos Fracos	Pontos Fortes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente urbano degradado com elevado consumo e tráfego de droga;</li> <li>• Défice de instrução e qualificação profissional;</li> <li>• Estagnação do comércio tradicional;</li> <li>• Falta de infraestruturas e equipamentos;</li> <li>• Fraca cobertura da rede escolar a partir do 2º ciclo;</li> <li>• Taxa de desemprego elevada;</li> <li>• Taxas de abandono e insucesso escolar elevadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada população jovem;</li> <li>• Empenho da comunidade educativa;</li> <li>• Existência de uma organização local com iniciativa e projetos dinâmicos;</li> <li>• Sucesso em programas anteriores em relação à gestão das autarquias;</li> <li>• Vontade política de intervenção.</li> </ul>
Potencialidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atração de investimentos públicos e privados;</li> <li>• Existência de outros programas e intervenções que irão incidir na área <i>Urban</i>;</li> <li>• Experiência e motivação dos parceiros;</li> <li>• Intervenção integrada das duas autarquias com a existência de obras complementares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevado preconceito em relação aos habitantes da área em questão;</li> <li>• Falta de motivação da população;</li> <li>• Verbas bastante limitadas em relação à dimensão dos vários tipos de problemas.</li> </ul>

### 3.2.3. OBJETIVOS E ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO

O instrumento nestes dois municípios integrou a segunda fase da iniciativa (*Urban II*), tendo sido promovido através de uma abordagem territorial integrada assumindo alguns objetivos estratégicos (Pic *Urban II* Porto-Gondomar, 2010):

- Combater o flagelo da toxicodependência: iniciativas de prevenção e divulgação, principalmente, vocacionadas para as populações mais jovens. A inclusão de condições médicas e sanitárias para o receção e acompanhamento dos toxicodependentes foi, igualmente, uma preocupação;
- Dinamizar o contexto económico: integrar grupos mais desfavorecidos no mercado de trabalho através da criação de competências, qualificações e condições físicas
- Promover a educação da população juvenil: execução de novas infraestruturas e promoção de uma variedade de atividades lúdico-pedagógicas de forma a diminuir as taxas de abandono e insucesso escolar;
- Requalificação do ambiente urbano e valorização do espaço público: criação de um espaço seguro e organizado onde se dinamize as interações sociais;
- Revitalização do ambiente social: apoio de grupos mais desfavorecidos e protegidos através de ações encadeadas que permitam a construção de uma malha social e comunidade mais robusta.

De forma mais sintetizada, para o instrumento de política urbana em estudo, foram definidos alguns eixos estratégicos de forma a realizar uma repartição dos vários projetos em virtude das variedades medidas:

Eixo I: Construção da coesão o ambiente urbano

Eixo II: Inclusão social e valorização profissional

Eixo III: Revitalização social, cultural, desportiva

Eixo IV: Assistência técnica

Para o entrevistado 1 os objetivos de cada eixo diferenciavam-se de uma forma bastante simples:

*“O Fundo Comunitário da FEDER foi distribuído por o eixo I que detinha um cariz mais infraestrutural que era a construção do espaço urbano, outro eixo mais relacionado com a formação profissional e da dinamização económica, e o outro mais vocacionado para a parte social e educativa. O eixo II e III estavam mais ligado à intervenção imaterial.” E [1]*

No Anexo 1 (tabela 1.1) encontra-se discriminado, mais detalhadamente, os objetivos de cada eixo, as suas medidas e os objetivos das suas medidas.

### 3.2.4. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

O financiamento, por parte da Comissão Europeia, referente à iniciativa *Urban II*, foi variando ao longo dos anos de implantação da iniciativa. Essa variância deveu-se a uma mudança das reais necessidades dos vários projetos, havendo dessa forma, uma evolução ao longo do respetivo período. Realça-se que as respetivas alterações foram suportadas através do dialogo contínuo entre as Autoridade de Gestão e as Entidades Beneficiárias. No instrumento financeiro em estudo, foram aprovados setenta e dois projetos, adotando no seu conjunto, um financiamento da FEDER de 10.124.794 euros. Através da Tabela 10, verifica-se que foi o eixo I relativo a projetos orientados à construção e coesão do eixo urbano que recebeu a grande maioria do orçamento. Já o eixo III, focado para a revitalização social, cultural e desportiva, obteve a segunda maior fatia do financiamento.

Tabela 10- Financiamento da FEDER para o *Urban II* no Porto e Gondomar (adaptado de Pic Urban II Porto-Gondomar, 2010)

	Financiamento da FEDER	Percentagem
Eixo I	5.735.014€	57%
Eixo II	1.568.592€	15%
Eixo III	2.254.249€	22%
Eixo IV	566.939€	6%
<b>Total</b>	<b>10.124.794€</b>	<b>100%</b>

A maior fatia de distribuição, cerca de 57%, dirigiu-se, essencialmente, para requalificação física do espaço urbano, muito devido aos graves problemas no edificado e nas vias estruturais ali existentes, tal como refere um dos responsáveis pela implementação do programa:

*“As balanças do orçamento tentavam estar mais ou menos equilibradas, porem naturalmente maior para o eixo infraestrutural. Era uma área com grandes problemas nas vias, no passeio, no próprio edificado não era o melhor.” E [1]*

### 3.2.5. PROJETOS NA ÁREA DE INTERVENÇÃO

Com este tópico pretende-se demonstrar todos os projetos envolvidos no âmbito do *Urban II* no Porto e em Gondomar. O objetivo será realizar uma análise comparativa dos vários projetos, sintetizando-os, avaliando os seus objetivos, demonstrando a participação financeira por parte da FEDER de cada um. A sua apresentação será feita em formato de tabela, dividido pelos respetivos eixos estratégicos e pelos respetivos municípios. A demonstração encontra-se no Anexo 1 (tabela 1.2 e 1.3), estando o eixo I, II, III devido por municípios. Já em relação ao eixo IV, correspondente à assistência técnica, ou seja, aos estudos, à publicidade, a monitorização e a gestão dos vários projetos, encontra-se discriminado no Anexo 1 (tabela 1.4). Neste caso, não se efetua qualquer divisão dos respetivos municípios.

De entre os vários projetos que estiveram envolvidos no financiamento da iniciativa, fez-se o destaque apenas de dois no Anexo 1: O arranjo urbanístico dos espaços exteriores da habitação social de Pio XII no Porto e também a criação de um espaço multivalências em Carreiro, localizado em Gondomar. A importância da escolha de projetos que envolveram, respetivamente, os dois municípios, foi um dado bastante relevante. Para além disso, estes dois projetos foram dos que mais envolveram uma boa parte do financiamento por parte da FEDER, sendo dessa forma bastante pertinente descrevê-los e avaliá-los. Devido à sua importância as duas intervenções infraestruturais foram, dessa forma, das que obtiveram um maior impacto junto às populações residentes tanto a um nível social e cultural.

#### 3.2.5.1. Modelo Institucional

De acordo com o entrevistado 1 o modelo institucional sintetiza-se da seguinte forma:

*“A principal entidade de gestão da iniciativa Urban II ficou a cargo da Comissão de Coordenação da Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), entidade pública com sede no grande Porto. Para além disso foram criados mais dois órgãos de gestão, a Comissão de Acompanhamento e também o Comité de direção, que contemplava os Quatro principais atores responsáveis pela implementação/gestão do programa do programa (CCDR-N, Câmara Municipal do Porto, Câmara Municipal de Gondomar, Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã). Era nesse último órgão que se discutia, essencialmente, o modo de intervenção, tendo sido elaborados dois planos de ação. Aliás, um dos principais objetivos seria alinhar estratégias conjuntos desses dois conjuntos, porem foi bastante difícil, complexo, não sendo de todo conseguido” E [1]*

Assim sendo, um dos pontos essenciais foi o seu foco nos termos institucionais, no qual envolveu a parceria da administração central com a administração local. Essa corporação destacou-se, particularmente, em relação à delimitação das zonas urbanas prioritárias do programa, ao seguimento das estratégias de intervenção e também à definição dos objetivos que orientaram a implementação da iniciativa. Dessa forma o modelo institucional dividiu-se por 3 graus:

- Autoridade de Gestão (CCDR-N): Gestão técnica, administrativa e financeira através de um gestor, o presidente da entidade. Englobou ainda uma estrutura de apoio técnico interligando as

Entidades Beneficiárias, a Autoridade de Pagamento (Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional) e a Comissão de Acompanhamento.

- Comité de direção (CCDR-N, Câmara Municipal de Gondomar, Câmara Municipal do Porto, Fundação de Desenvolvimento Social do Porto, mais concretamente, a Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã): consistiu num dos aspetos inovadores integrando um gestor e representantes de cada uma das Autarquias. Saliente-se o que foram as autarquias que designaram Coordenadores locais de forma a dinamizar localmente as ações e os projetos apoiados pelo *Urban*
- Comissão de Acompanhamento (CCDR-N, CE, Câmara Municipal de Gondomar, Câmara Municipal do Porto, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Ministério do trabalho e da Solidariedade, Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Comissão da Cidadania e Igualdade de Género, Associação Nacional de Municípios, Inspeção Geral de Finanças, Associações Locais, Organizações Não Governamentais): envolvendo representantes de várias entidades representativas de setores ambientais, sociais, culturais, educativos, de igualdade de direitos e de solidariedade. Assim grande envolvimento na Comissão de Acompanhamento permitia o envolvimento e participação ativa de vários agentes de forma a implementar o programa da forma mais correta.

Por esse motivo, é inegável o reconhecimento do papel central e essencial desta parceria, envolvendo as Autoridades de Gestão (AG) e das Entidades Beneficiárias. O seu envolvimento tornou tanto ao nível Comité de Direção, como na preparação dos planos de ação global e das suas revisões. A um nível inferior, o local, refere-se, a adoção por parte dos promotores da estratégia, um plano de atuação de aproximação entre as entidades promotores dos projetos (Município do Porto, Município de Gondomar e a Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto) e os respetivos consumidores finais, tal como as associações locais e as organizações não governamentais. Dessa forma, garantia-se o envolvimento e a participação da população num projeto análogo com o qual todos reconheceram. São assim vários os exemplos de cooperações que estiveram envolvidos na iniciativa *Urban II* no Porto e em Gondomar (PIC Urban 2: Porto-Gondomar, 2010):

- Com a empresa *CISCO Systems* e o Centro de Formação da Indústria Eletrónica (CINEL), com o objetivo da promoção de cursos de formação profissional;
- Com instituições locais e regionais educativas na área da intervenção (Direção Regional de Educação do Norte e Agrupamentos de escolas das Antas e a Areosa), em todos os projetos envolvidos no âmbito da educação;
- Entre diversas instituições locais com o intuito de projetos de animação socioculturais, e desportivos;
- Entre uma variedade de entidades envolvidas no âmbito da toxicodependência tais como: Centro Regional de Alcoologia do Norte (apoio técnico, formação e acompanhamento), Centro de Saúde (disponibilização de consultas a pacientes integrados no projeto), Centro de Emprego de Gondomar (reintegração no mercado de trabalho), CAR (apoio técnico à prevenção primária de consumo de estupefacientes), Equipa Local de Ação Social de Gondomar (prestação de respostas mais eficazes para o utentes), Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Gondomar (execução e promoção das medidas adotadas);
- Com diversas associações ao nível da revitalização social, cultural e desportiva das quais de destaca: Secretariado Nacional de Reabilitação e Integração das Pessoas Deficientes, com a AFAGOS (IPSS de Gondomar), Centro de Estudos Ambientais do Instituto Superior de Biotecnologia e com a Administração Regional de Saúde, Futebol Clube do Porto; Fundação

Portuguesa, a Comunidade Contra a Sida”; Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral, Associação Desportiva de Basquetebol, Associação de Ténis do Porto.

Todavia, houve alguma dificuldade no envolvimento da comunidade e das várias associações locais nas várias estratégias incutidas nos projetos, não por culpa do tipo de modelo institucional, mas sim, principalmente, devido à população. Denotou-se que a sua participação, principalmente no órgão da Comissão de Acompanhamento, foi bastante baixa devido, provavelmente, ao tipo de cultura e formação da população local de acomodamento:

*“Deveria ter existido uma maior proatividade das associações locais, não ficarem à espera que seja a Autarquia ou a Fundação a ir ter com eles. A Câmara ou a Fundação desenhavam uma estratégia, naturalmente que os ouvia, mas notava-se que até a própria participação deles nos órgãos de acompanhamento, neste caso na Comissão de Acompanhamento não foi a melhor. Aqui, muitas vezes tem a ver com o tipo de perfil, da cultura que encontramos nas pessoas. Porém devia-se ter feito mais a este nível, por toda a gente”. E [1]*

### 3.2.5.2. Articulação com outros programas financeiros

Devido a uma grande dimensão dos problemas existentes na área de intervenção, e face à escassez dos recursos, foi necessário procurar outras fontes de financiamento no qual pudessem acarretar com parte do orçamento. Assim, essa mobilização adicional, permitiu promover o “efeito de alavanca” da iniciativa comunitária.

Em relação ao domínio da requalificação e revitalização presente no espaço urbano, enfatiza-se a intervenção de outros instrumentos comunitários no qual se inclui a Operação Norte e o Programa Operacional das Acessibilidade e Transportes. Apesar do facto de estes dois programas não terem atuado na área de intervenção, atuaram a projetos que se corresponderam indiretamente à zona em questão, seja pela localização (Criação de um Via Estruturante Norte Sul em Gondomar- Avenida da Conduta), ou apenas de ligação (Construção de duas passagens inferiores à linha de caminho de ferro do Porto de Leixões).

No que concerne ao domínio social e económico, mais especificamente, a criação de emprego, a igualdade de oportunidades dos grupos mais desfavorecidos, expõe-se de que houve vários apoios de várias iniciativas, tais como o Projeto Trampolim(EQUAL), o Clube Saber (POEFDS) ou formação dirigida às coletividades. Em relação à criação de emprego, salienta-se as iniciativas promovidas pelo IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional) e apoiados pelo POEFDS no qual se destaca o Programa de criação de Unidades de Inserção da Vida Ativa (UNIVA) e o Programa Vida Emprego. Para além disso, ilude-se à complementaridade dada por programas e intervenções sustentadas por programas nacionais como a Renovação da Zona da Triana, a construção de 487 fogos em Carreiros, e também o Plano de Reconversão do Bairro São João de Deus, subsidiado pelo Camara Municipal do Porto.

Por último, importa realçar a extrema relevância e os seus impactos positivos relativamente a projetos realizados no âmbito do evento do EURO 2004 (principalmente, na zona das Antas). Foca-se dessa forma, a otimização a nível urbanístico, ao nível das acessibilidades e de qualificação de infraestruturas desportivas, e, obviamente, da criação de emprego na área de intervenção com a abertura de grandes superfícies comerciais como o Dolce Vita Shopping e o Parque Nascente.



### 3.2.6. IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS

O período de programação do *Urban II* correspondeu, como já foi referido, ao 3º período de programação da QREN (2000-2006) da UE. Porém, no que concerne à iniciativa no Porto e em Gondomar, a implantação dos seus projetos prolongou-se, evidentemente, durante mais 3 anos (até 2009), devido à demora de delinear as estratégias, a promoção das respetivas ações e também ao pagamento do financiamento comunitário por parte da FEDER. Os dados estatísticos de 2009, data imediatamente após a implementação e conclusão dos vários projetos envolvidos no âmbito do instrumento, foram bastante sucintos, no que respeita aos impactos e consequências na área intervencionada ao nível social, económico (através da criação de alguns postos de trabalho), educativo, cultural e desportivo.

De facto, a iniciativa provocou impactos e consequências positivas num curto período de tempo, tanto no município do Porto como no município de Gondomar. Já nos dias de hoje, passado quase 10 anos do término do programa, ainda são evidentes as várias intervenções efetuadas nos vários projetos, contudo, preferencialmente, na vertente mais infraestrutural:

*“O programa teve um efeito positivo nas áreas de intervenção, naturalmente, mas não consegue (e isso perdura nos dias de hoje) manter esse tipo de impactos em porções do território, havendo dessa forma zonas que continuam a necessitar desse tipo de programas. Mas por exemplo um efeito que acho que este programa conseguiu e colocou na agenda, foi a questão do Bairro São João de Deus onde ninguém entrava lá. Agora existe lá uma Faculdade, uma via financiada pelo programa que rasgou o bairro, portanto são efeitos que perduraram. De uma forma geral a zona continua bastante fragmentada, sobretudo, do ponto de vista social”. E [1]*

O mesmo entrevistado admite que apesar do sucesso imediato que trouxe o programa, deveria haver um maior prosseguimento do que foi efetuado, porém seria algo difícil de ser realizado devido à falta de financiamento e de fundos.

*“O programa no imediato deu resultado, houve melhoria nos indicadores que tinham sido identificados como críticos, e depois no fim do programa, passado algum tempo, já estamos a ouvir que os problemas voltaram (...) Portanto é quase um ciclo vicioso que importaria aqui romper fazendo através de mais que um política, constante, de intervenção social.” E [1]*

Para além disso, e como já foi acima referido, outro ponto negativo decorrente da implantação do programa foi a falta da envolvimento da comunidade, pelo que se houvesse um novo programa na UE com os mesmos módulos de ação do *Urban*, isso teria de ser um ponto a ser melhorado.

*“Acima de tudo, o envolvimento efetivo da comunidade devia ser maior, o envolvimento da comunidade ainda é muito débil no nosso país. Nós como população já temos um défice de participação, neste caso ainda é maior. (...) O que costuma acontecer nos bairros críticos, quando há uma requalificação do espaço público nas zonas circundantes, nunca é considerado um espaço que é para a população em geral, e que deve ser gerido pela população. Gostaria então que acontecesse um papel mais ativo das Entidades Beneficiárias finais.” E [1]*

### 3.3. INICIATIVA JESSICA

#### 3.3.1. NOTA INTRODUTÓRIA

O presente subcapítulo remete para um estudo de caso da iniciativa *Jessica* na região do Grande Porto. Porém, inicialmente, importa reforçar e elucidar o modo como o programa atua em Portugal. A explanação em relação aos Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU) e aos seus gestores será, igualmente, uma informação bastante relevante para, consequentemente, elucidar acerca de um projeto específico. Por ser um instrumento bastante recente, a ausência de documentos relativos às consequências real dos vários projetos é um facto digno de realce, pelo que, dessa forma, o método de análise, é, como já foi referido no ponto 1, uma abordagem, fundamentalmente, qualitativa. A entrevista a um interveniente que trabalhou diretamente com o programa, mostrou-se essencial para avaliar o modo como este incorreu nos mais variados projetos.

#### 3.3.2. JESSICA EM PORTUGAL

A Iniciativa Comunitária *Jessica* em Portugal corresponde (sempre) a um Fundo de Participação (FP), participado pelo Programas Operacionais Regionais do Quadro de Estratégia de Referência Nacional (QREN) e pelo Estado. Não aplicando diretamente os fundos nos projetos, o instrumento atribui estes, aos gestores que foram selecionados, sendo que a gestão técnica é assegurada pelo Banco Europeu de Investimento (BEI). Dessa maneira, permite-se que aos países utilizem as ajudas recebidas pela UE, de forma a realizar investimentos reembolsáveis em projetos urbanos inscritos num Plano Integrado de Desenvolvimento Sustentável.

Interessante referir que o plano integrado de desenvolvimento sustentável se entende por um conjunto de ações coerentes, numa lógica integrada, que visem promover o desenvolvimento sustentável, tais como (Augusto Mateus&Associados, 2016):

- Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos Pormenor;
- Parcerias para a regeneração urbana para a competitividade e inovação aprovadas no âmbito da política de cidades POLIS XXI pelos Programas Operacionais promovidos por ou com envolvimento de entidades públicas;
- Operações de reabilitação urbana definidas pelo Decreto-Lei nº307/2009, de 23 de outubro;
- Operações de reabilitação urbana desenvolvidas por empresas de regeneração urbana definidas pelo Decreto de Lei nº104/2004, de 7 de maio;
- Outras intervenções integradas e reconhecidas pela Direção Geral do Território.

Baseando-se no princípio de recuperação e reaplicação dos fundos concedidos, não aplica quaisquer verbas a fundo perdido.

Em Portugal, os FP são geridos pelo BEI, sendo que se destaca a divisão dos fundos por 5 divisões administrativas (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve). Assinala-se a existência de três FDU geridos por 3 entidades distintas (Turismo de Portugal, Caixa Geral de Depósitos/Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, Banco BPI), com objetivos variantes e com diferentes zonas de atuação. No país a variedade de projetos teve como destinatários finais, o setor público, privado e público-privado e, para além disso, abordou diversas vertentes (Couto&Vitorino, 2012):

- Desenvolvimento na vertente da comunicação, informação e tecnologias;
- Investimentos na área da energia renovável e na eficiência energética;
- Reabilitação e regeneração urbana, incluindo infraestruturas e equipamentos;
- Regeneração económica urbana especialmente com o desenvolvimento de empresas inovadoras.

O investimento total do programa em questão, é evidenciado na figura 9 e na tabela 11, sendo que fica demonstrado a percentagem de financiamento que foi entregue por cada uma das partes.

Figura 9- Esquema de estruturação de investimento da iniciativa *Jessica* (adaptado de Vitorino, 2011)

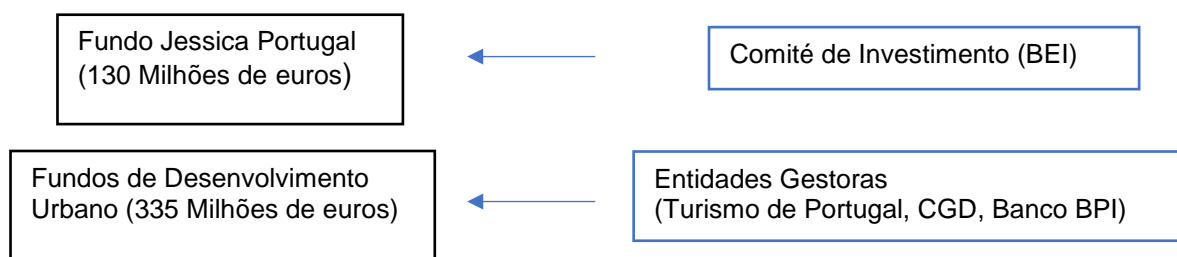


Tabela 11-Esquema de estruturação de investimento do *Jessica*- (adaptado de Vitorino, 2011)

Entidade/ Região	Fundo <i>Jessica</i>	Fundos de Desenvolvimento Urbano		Projetos e operações de reabilitação urbana	
		Alavancagem	Subtotal	Alavancagem	Total
<b>BPI</b>	64	0	64	64	128
<b>Norte</b>	46	0	46	46	92
<b>Alentejo</b>	18	0	18	18	36
<b>CGD/IHRU</b>	50	45	95	80	175
<b>Norte, Centro, Alentejo</b>	30	27	57	45	122
<b>Centro</b>	20	18	38	35	73
<b>TDP</b>	16	16	32	0	32
<b>Lisboa</b>	11	11	22	0	22
<b>Algarve</b>	5	5	10	0	10
<b>Total</b>	130	61	191	144	335

### 3.3.2.1. Gestores dos FDU

Segundo Vitorino (2011), os 3 gestores dos FDU adotaram objetivos distintos em relação aos mais variáveis projetos que financiaram:

- Banco Português de Investimento: através do financiamento de empréstimo a médio e longo prazo contam como objetivos principais: uma abordagem e focalização temática, partilha de risco entre todas as partes envolvidas, apoio a projetos que gerem renumeração adequada à amortização dos financiamentos, contempla uma estrutura financeira sólida e usa também uma reciclagem dos fundos.
- Caixa Geral de Depósitos/ Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana: assegura a promoção da regeneração urbana sustentável, assegurando a viabilidade que não é possível encontrar apoio financeiro no mercado. Para além disso alavanca capitais privados afim de concretizar projetos de acordo com as políticas das respetivas cidades. Através do desenvolvimento das funções

económicas e residenciais pretende-se regenerar as áreas urbanas e consequentemente promover o emprego e a integração social. De forma a conseguir concretizar os objetivos propostos a CGD usa linhas de crédito para projetos de interesse social com taxas de retorno reduzidas, mas também linhas de crédito próximas das taxas de retorno do mercado quando existe uma grande dificuldade na aquisição de financiamento. O uso de FP em fundos de investimento imobiliário e também em sociedade e empresas municipais de reabilitação urbana auxilia, igualmente, a sua execução.

- Turismo de Portugal: apoio a iniciativas público e privadas com dimensões variantes, focando-se, evidentemente, na regeneração de áreas urbanas com interesse turístico. Assim ao focar-se em operações localizadas nos centros urbanos com um grande potencial turístico, admite a criação a interações organizadas entre as vertentes da regeneração urbana, revitalização económica, e da reabilitação de espaços e construções. Os seus veículos de concretização serão empréstimos de médio a longo prazo, e, o uso de o fundo de investimento imobiliário turístico.

### 3.3.3. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: CONCELHO DO PORTO

Como já foi referenciado, a iniciativa *Jessica* visou financiar projetos sustentáveis em áreas urbanas, sendo que foram definidas áreas de intervenção consideradas prioritárias:

- Eficiência energética e energias renováveis;
- Propagação de tecnologias da informação e comunicação em áreas urbanas;
- Reabilitação e regeneração urbana incluindo regeneração de equipamentos e infraestruturas urbanas;
- Revitalização da economia urbana, especialmente empresas inovadoras.

Assim sendo, a distribuição dos fundos comunitários para os mais variados projetos, não seguiu qualquer percentagem para cada temática. O seu fornecimento ocorreu perante a dimensão de cada projeto específico e da real necessidade de intervenção.

Porem, para a presente dissertação, apenas interessa o estudo dessa distribuição para a região Norte, mais especificamente, para o concelho do Porto, visto que é onde se inclui o caso de estudo, o Quarteirão das Cardosas. No anexo 2 (tabela 2.1) encontra-se evidenciado como foi repartido a distribuição dos fundos da FEDER para cada projeto.

No concelho do Porto, a temática dos projetos envolveu, essencialmente, o turismo, tanto no número de projetos envolvidos, como a maior parte da tranche do orçamento. O enfase que foi dado a esta vertente foi algo, essencialmente, natural, visto que se pretendia desenvolver a temática num contexto da crise económica. Porém, para o entrevistado 2 (E [2]), é importante salientar que outras áreas acabaram por ser desenvolvidas, não tanto no concelho do Porto, mas sim nos outros da Região Norte como Braga, Matosinhos, Trofa, Vila Nova de Gaia:

*“Jessica foi uma importante alavanca para muitos investimentos na cidade, sobretudo na área do Turismo, mas também noutras áreas: a questão da eficiência energética também era apoiada, na área social e na área da educação como a Porto Business Scholl. Houve também misericórdias que foram apoiadas pelo Jessica na questão da construção de lares da 3ª idade” E [2]*

A tabela 12 demonstra a totalidade de investimento no concelho do Porto referente às diferentes temáticas do projeto:

Tabela 12- Investimento no concelho do Porto relativo às várias temáticas no âmbito da iniciativa *Jessica* (adaptado de *Jessica Holding Fund Portugal*)

Temática dos Projetos	Investimento Total (%)	Investimento FEDER
<b>Turismo</b>	61 %	72%
<b>Comercio</b>	8 %	15 %
<b>Cultura</b>	3 %	3 %
<b>Reabilitação Urbana</b>	12 %	3 %
<b>Educação</b>	16 %	7%

O investimento total dos vários projetos respeita ao fornecimento por parte das várias entidades envolvidas, sejam elas públicas ou privadas. É obvio que o financiamento neste concelho no Norte de Portugal foi bastante mais vincado na área do turismo, devido uma grande necessidade de desenvolvimento e também a um grande potencial de expansão desta temática. A parte educativa, com a expansão da conceituada escola da *Porto Business Scholl* também se tornou um destaque e, igualmente, o desenvolvimento da área comercial, essencialmente, com a criação de um comercio de produtos agrícolas.

Já no concerne a distribuição dos fundos comunitárias no âmbito do instrumento em estudo, a sua maior fatia foi dirigida, evidentemente, para o turismo da cidade. Relativamente às outras temáticas, só se dá alguma ênfase ao financiamento na parte comercial, pois a percentagem das outras, é quase insignificante. Relativamente à reabilitação urbana, representando apenas uma pequena percentagem dos fundos comunitário do âmbito da iniciativa *Jessica*, o único projeto com a referida temática foi o Quarteirão das Cardosas. Todavia, será necessário afirmar que o projeto integra, igualmente, uma vertente turística que incluiu a reconversão do Palácio das Cardosas para um hotel de luxo. No entanto, as vertentes financeiras da requalificação do Palácio não estão contabilizadas na Tabela 2.1 (Anexo 2) nem na Tabela 12.

### 3.3.4. QUARTEIRÃO DAS CARDOSAS

#### 3.3.4.1. Nota Introdutória

O objeto do caso de estudo relativamente à iniciativa corresponde à unidade de intervenção, definida por deliberação da Porto Vivo, SRU- Sociedade da Baixa Portuense SA a 21 de novembro de 2005, correspondente ao Quarteirão das Cardosas.

Correspondendo a um dos quarteirões mais relevantes da cidade do Porto, conta com uma área de 7.485m<sup>2</sup> sendo constituída por 42 parcelas. Em relação à sua localização do seio da metrópole é uma zona no qual se encontra delimitada a norte pela Avenida dos Aliados, pela Praça General Humberto Delgado e pela Praça da Liberdade, a Sudoeste pelo Largo dos Loios e pela rua Trindade Coelho. Para além da sua delimitação física, a unidade de intervenção incorpora na sua fachada norte, uma das estruturas mais simbólicas da cidade, o Palácio das Cardosas. O Quarteirão das Cardosas detém a singularidade de operar como fronteira onde divide o centro da Baixa Portuense (Praça da Liberdade) e

o Centro Histórico da cidade (Avenida dos Aliados onde se situa a sede da Camara Municipal do Porto, sendo que devido a essa situação, essa é uma particularidade única deste Quarteirão. Realça-se que o conjunto desta zona e da sua envolvente, foi desde o início do século passado até a década de 80, o lugar mais relevante da metrópole em termos sociais, cívicos e culturais. Porém, a redução das atividades tradicionais, a morfologia do edifício e também a grande ocupação dos espaços livres no seu interior, levaram a um declínio da área, passando a ser uma zona com um grande estado de degradação e de subutilização do espaço. (Porto Vivo, 2005). Alude-se ainda ao facto, que, atualmente, e após a intervenção, a situação encontra-se totalmente invertida, mas porem isso, será abordado mais à frente. (Porto Vivo, 2005)

A figura 10 e a figura 11 demonstram a localização e a delimitação do Quarteirão das Cardosas.

Figura 10- Vista aérea do centro histórico do Porto (a verde- Quarteirão das Cardosas) (retirado de Porto Vivo SRU, 2005)



Figura 11- Delimitação da área de intervenção (retirado de Porto Vivo, 2005)



## 3.3.4.2. Caracterização Física

A realidade em relação ao estado dos edifícios localizados no eixo do Quarteirão das Cardosas, encontra-se evidenciado na tabela 13. O que se retém, é que antes da intervenção, a maior parte das edificações deparava-se com um mau estado de conservação em que a sua ocupação se centrava apenas em parte destas.

Tabela 13- Caracterização dos edifícios do Quarteirão das Cardosas antes da intervenção (adaptado de Porto Vivo SRU, 2005)

	<b>Estado de Conservação dos edifícios (%)</b>	<b>Ocupação dos edifícios (%)</b>
<b>Mau</b>	57%	-
<b>Médio</b>	17%	-
<b>Bom</b>	26%	-
<b>Devoluto</b>	-	24%
<b>Parcial</b>	-	48%
<b>Total</b>	-	28%

Na época anterior à regeneração, cerca de 75% da área útil estava subaproveitada (60% devoluta e 15% era empregue como armazéns das atividades comerciais localizadas no rés do chão. Por exemplo, num quarteirão composto por 42 parcelas apenas habitavam 5 famílias, num total de 8 pessoas (Fernandes, 2013). No que concerne a parte física do quarteirão, houve zonas na área em estudo que necessitaram de uma intervenção mais ampla e profunda (Gaspar, 2014):

- Edifícios periféricos do quarteirão (exceto Palácio das Cardosas): as frentes do quarteirão das Cardosas em questão, localizadas na Praça Almeida Garrett e na primeira parte da rua das Flores, identificam-se por edifícios relativamente altos e bastante estreitos, ou seja, por um vão transversal diminuto (ver figura 15). Por sua vez, os pisos térreos encontravam-se ocupados por atividades comerciais, sendo que para além disso não existiam acessos para o interior do quarteirão. Assim, a ocupação para fins habitacionais era bastante inviável, resultando de um subaproveitamento dos pisos superiores, em que estes eram apenas utilizados para armazenamento de atividades comerciais.

Figura 12- Fachadas exteriores do Quarteirão das Cardosas, antes da intervenção (retirado de Gaspar 2014)



- Interior do quarteirão: as edificações existentes no seu interior caracterizavam-se por espaços sobrecarregados de construções secundárias, anexas aos respetivos edifícios das periferias, que serviam, essencialmente, de armazenamento de atividades comerciais. Consequentemente essas medidas levaram a malformações estéticas e de segurança.
- Palácio das Cardosas: sendo um edifício de grandes dimensões e com uma localização privilegiada, é considerado uma das edificações mais emblemáticas da cidade portuense. Porém antes da intervenção, era o banco Millennium BCP que detinha integralmente a sua posse, sendo que apenas o piso térreo era ocupado por um dos balcões do banco e uma farmácia. A parte restante da construção encontrava-se em devoluto, constituindo 75% da área bruta de construção acima do solo. Ao longo dos anos e apesar das profundas alterações que a edificação foi sujeita, conduziram a imperfeições do mesmo tanto na sua fachada principal como no seu interior (Gaspar, 2014).

Figura 13- Vista aérea do Palácio das Cardosas antes da intervenção (Retirado de Fernandes, 2013)



Sintetizando, e de acordo com a Porto Vivo (2007), a área das Cardosas encontrava-se numa situação crítica e de subaproveitamento. Tanto do ponto de vista estético como de segurança, a unidade de intervenção não se adequava à sua localização no seio da cidade e também à sua riqueza histórica. Seria então fundamental realizar uma intervenção de regeneração do quarteirão, sendo que seria necessária uma elevada fonte de financiamento para poder combater as negatividades da zona. A utilização de diversas fontes e entidades de financiamento, no qual se incorpora a iniciativa *Jessica*, foi um facto digno de realce.



### 3.3.4.3. Estratégia Geral

Em relação ao enquadramento estratégico desenvolvido, atentou-se que a zona de intervenção, deveria seguir um plano semelhante ao tradicional e também a de outros quarteirões nas vizinhanças. Todavia, seria fundamental introduzir um conceito de inovação tanto ao nível das tipologias dos espaços de residências, como nos espaços comerciais localizados no rés do chão. Afirmar-se, igualmente, a presença de novos espaços comerciais com diferentes funções de forma a atrair diferentes frações da população. Por esse motivo, as operações instituídas envolveram a renovação das atividades comerciais e serviços, a transformação do Palácio das Cardosas para um hotel de elevada qualidade, a criação de uma praça interior de uso coletivo, a edificação de um parque de estacionamento e também a requalificação de edifícios, nomeadamente dos pisos superiores, para uso habitacional (Fernandes, 2013).

Devido a isso, o Documento estratégico, desenvolvido pela Porto Vivo Sru (2007), estabeleceu as várias operações como intervenções interiores e periféricas:

Intervenção interior: consistiu num aglomerado de operações executadas no “miolo do quarteirão” com o intuito de melhorar os aspetos funcionais, estéticos, de segurança e de salubridade. Em termos programáticos, esta intervenção destinou-se a criar:

- Um espaço público de uso publico que serve também de acesso ao tardoz de alguns dos edifícios, englobando os prédios com acessos independentes aos pisos superiores, evitando o choque com o comercio nos pisos de rés do chão;
- Um parque de estacionamento subterrâneo por baixa da praça, com 5 pisos e com lotação de 332 lugares.
- Um espaço interior remetendo para comércio e serviços. Porem para conseguir o alcance desta medida, foi fundamental sacrificar alguns edifícios na Praça Almeida Garrett, na Rua Trindade Coelho e na Praça de Loios, de forma a garantir a comunicação com este espaço de quem vem do exterior;
- Um logradouro de suporte ao hotel implantado no histórico Palácio das Cardosas.

Intervenção Periférica: compreendeu operações de reabilitação das parcelas que constituem todo o perímetro do quarteirão das Cardosas sendo tituladas pelas letras “A” (Palácio das Cardosas), “B”, “C” e “D” (edifícios periféricos). As operações de reconstrução surgiram, portanto, para otimizar as áreas disponíveis, racionalizar os acessos e espaços de distribuição, cumprindo as exigências legais ao nível da segurança, estética e salubridade:

- Operação A: centrou-se, exclusivamente, no Palácio das Cardosas, à qual foram acrescentadas outras parcelas contíguas. Com o objetivo estritamente focado na criação de uma unidade hoteleira de nível elevado, implicou a demolição dos anexos pertencentes ao palácio, assim como a sua reconstrução de forma a dar uma nova aparência funcional e volumétrica.
- Operação B, C e D: as respetivas operações destinaram-se à reabilitação e construção das parcelas de forma a dar suporte às várias funções instauradas (habitação, comercio, serviços). Por vezes, essas requalificações foram tão vincadas, que apenas se centraram na manutenção das fachadas principais dos edifícios para a frente das zonas urbanas. Em algumas edificações tornou-se necessário o emparcelamento indicativo com vista à agregação das respetivas parcelas de modo a viabilizar a construção. Assim se por um lado a agregação de edifícios admite rentabilizar o projeto ao novel das estruturas de acesso comuns, por outro, consente frações com áreas maiores face às dimensões originais.

Para o entrevistado 2, que trabalhou diretamente com a iniciativa *Jessica* no Quarteirão das Cardosas, os objetivos gerais e específicos estavam claramente definidos:

*“O Quarteirão das Cardosas, tal como o Quarteirão Carlos Alberto, eram Quarteirões Piloto da Porto Vivo sendo que o objetivo era sobretudo, criar um impacto no território pela localização que possuíam, onde foram criados modelos de intervenção no qual foram os primeiros a ser testados a nível nacional. Testaram-se modelos de trabalhos em que houve um significativo investimento da entidade pública, havendo também uma requalificação da envolvente, ou seja, do espaço público: a praça Almeida Garrett, os Loios, rua das Flores. Era um quarteirão com grande visibilidade na cidade, devido à sua relação que tem com a Avenida do Aliados, com a estação de comboios e do metro de São Bento. Para muito dos turistas e visitantes, o Quarteirão era a primeira imagem que tinham da cidade, o impacto que tem é significativo, tornou-se quase prioritário requalificar nesse sentido. Assim, para além de haver objetivos específicos, também se deve pensar na estratégica global, é muito significativo, o efeito replicativo que gerou na cidade era muito significativo”. E [2]*

#### 3.3.4.4. Modelo do Negócio

Antes de avançar para o modo de como o instrumento de política urbana *Jessica* atuou sobre a regeneração do Quarteirão das Cardosas, será interessante compreender a estruturação do modelo de negócio da respetiva área, ou seja, como as várias entidades públicas e privadas operaram entre si.

Inicialmente, a maioria dos imóveis do Quarteirão eram pertencentes a cidadãos privados. Após isso, a Porto Vivo, entidade pública, procedeu à expropriação e à posse administrativa de várias propriedades no miolo do Quarteirão com vista à construção de um parque de estacionamento por baixo de uma nova praça ao ar livre com uma galeria comercial. Para além disso, por questões técnicas, a entidade procedeu, igualmente, a expropriações de parte dos edifícios da frente urbana, com o intuito de garantir acessos ao interior da área de intervenção. Na sua totalidade, a entidade tomou posse de 22 edifícios, perfazendo um investimento total de cerca de 13 milhões de euros. No que concerne aos restantes edifícios com necessidades de intervenção, a ação de requalificação foi promovida pelos próprios proprietários através de contratos estabelecidos com a Porto Vivo (Fernandes, 2013)

Já em relação ao Palácio das Cardosas, a sua requalificação foi executada através de um contrato instituído pela Porto Vivo e a construtora Lúcio da Silva Azevedo e Filhos, SA), mais conhecida por Lúcios. Essa ação iniciou-se com a aquisição da FII Prestige (gerido pela Espírito Santo Ativos Financeiros) do imóvel ao Millennium BCP. Já a assessoria na gestão do futuro hotel, ficou a cargo do Grupo Solitaire, Empreendimentos Hoteleiros, SA, tendo sido esta entidade que tomou as diligências para encontrar um empreiteiro para a restante intervenção. O empreiteiro escolhido dirigiu-se para a Lúcios, tendo sido esta construtora responsável pela recuperação e reconversão dos Palácio das Cardosas num Hotel. Na totalidade, a operação de compra, remodelação e equipamento do Palácio terá custado ao FII Prestige e ao Grupo Solitaire, por volta de 30 milhões de euros (Gaspar 2014).

Denote-se ainda, que a Lúcios ganhou os dois concursos públicos realizados pela Porto Vivo, um com vista à demolição imediata, total ou parcial do Quarteirão das Cardosas e o outro, mais detalhado e seguindo os seguintes contornos (Gaspar, 2014):

- A execução dos projetos de reabilitação urbana;
- Transferência do direito de propriedade dos imóveis adquiridos previamente pela Porto Vivo e respetivo direito de comercialização para a Lúcios;

- A obrigação em entregar 50% à Porto Vivo do valor das vendas das frações a serem comercializadas;
- Relativamente ao Parque de estacionamento não houve qualquer pagamento de percentagem à Porto Vivo, apenas um valor fixo de 100 mil euros;
- A superfície do quarteirão foi mantida como espaço público apesar de ser propriedade da Lúcios.

Para além desse modelo contratual, a regeneração do Quarteirão das Cardosas ficou assinalado por uma ação um pouco invulgar, que foi a constituição de um Fundo de Investimento Imobiliário. A referida ação consistiu na oportunidade de negócio que a *Fund Box* (Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA) propôs à construtora Lúcios já no decorrer da operação de reabilitação urbana. Desta forma, pretendia-se a constituição de uma Fundo Especial de Investimento Imobiliário (FEII), denominado First Oporto Urban Regeneration Fund (4F), de forma que o 4F substituísse a Lúcios na posição contratual com a Porto Vivo. Assim, pretendia-se que a Lúcios trabalhasse para o próprio fundo na qualidade de empreiteiro para a obra. Com essa parceria a Lúcio passou a beneficiar de uma maior eficiência fiscal passando a gestão para a 4F. Refere-se, igualmente, que na conjuntura da sua constituição, o FEII adquiriu 40 edifícios no Quarteirão das Cardosas, que eram propriedade da Lúcios e que tinham sido expropriados pela Porto Vivo. Relativamente ao projeto do Palácio das Cardosas, este não ficou ligado aos ativos das FEII, sendo que a gestão do hotel foi entregue ao grupo IHG (*Intercontinental Hotels Group*), tendo aberto um hotel de 5 estrelas em setembro de 2011 (Fundbox,2012).

Todavia, para o estudo de caso da presente dissertação, importa compreender o modo como a **iniciativa Jessica** se enquadrou e apoiou o projeto da regeneração do Quarteirão das Cardosas na cidade portuense. Assim, no âmbito deste instrumento foi criado um Fundo denominado *Jessica Holding Fund* destinando à regeneração urbana. Desta forma, o respetivo fundo solicitou à Caixa Geral de Depósitos (entidade gestora do FDU na zona Norte de Portugal) um financiamento destinado à reabilitação do empreendimento imobiliário, denominado “Passeio das Cardosas”. Desta forma houve um empréstimo com um montante total de 1 milhão de euros com um financiamento de um prazo máximo de 36 meses (FundBox,2013)

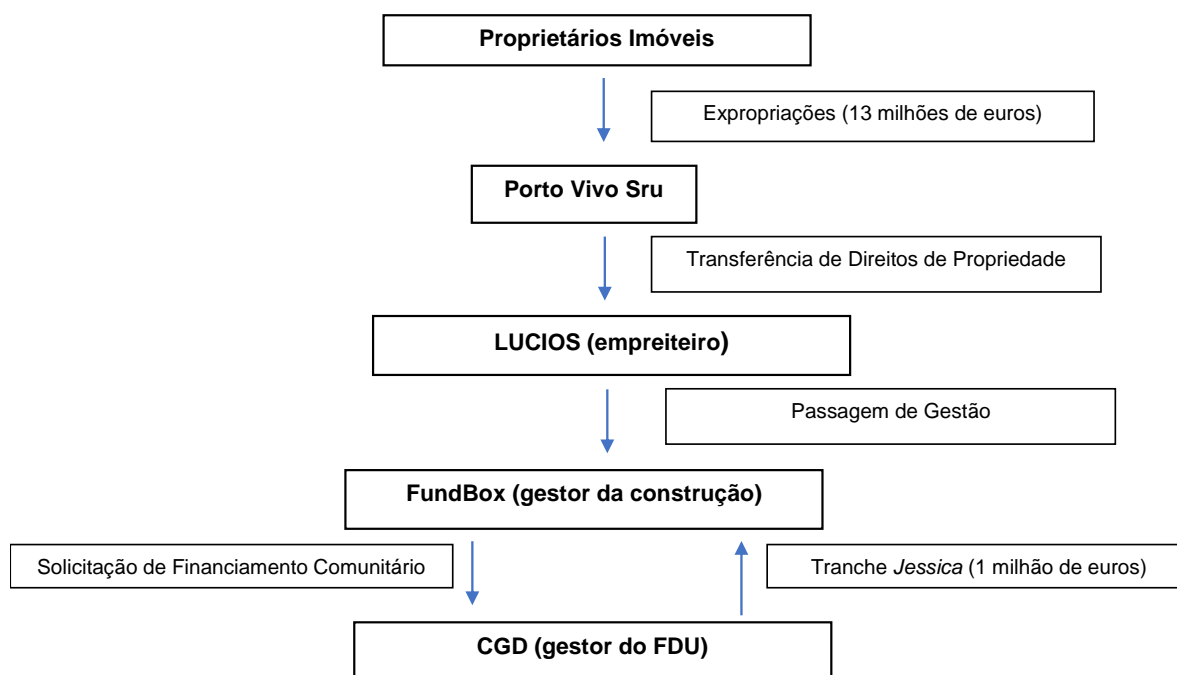
Os fundos comunitários enquadraram-se no empréstimo que o 4F obteve por parte da Caixa Geral de Depósitos de cerca de 1 milhão de euros, em dezembro de 2013. Importa reforçar que neste projeto em específico, a participação da CGD, gestor do FDU no Norte de Portugal, foi bastante relevante num financiamento direto e reembolsável num dado projeto de habitação.

Sintetizando os moldes do negócio da intervenção no Quarteirão das Cardosas:

*“Após ter movido um conjunto de expropriações amigáveis e em alguns casos não amigáveis o detentor dos imóveis passou a ser a Porto Vivo. Depois fez uma parceria com a Lúcios através de um concurso público. Após isso, Lúcios transferiu o direito para a Fund Box, sendo que a Lúcios se tornou o empreiteiro do empreendimento e a Fund Box geriu a parte da gestão, tornando-se dono de obra. Porém é preciso salientar que não foi a Porto Vivo que investiu na reabilitação Urbana, mas apenas na aquisição dos imóveis. Porém, em relação ao reembolso apenas a Porto Vivo não obteve o reembolso esperado, tendo sido uma ação com prejuízo para a entidade pública. Todavia, apesar do investimento público foi superior ao retorno gerado com as vendas dos imóveis, trata-se de um investimento público que gerou um impacto económico significativo pelo que o retorno se revela nos impostos diretos e indiretos gerados com a atividade económica. E onde é que entra o Jessica? Então o Jessica é uma candidatura da Fund Box pela parte da componente da eficiência energética” E [2]*

A figura 14 evidencia os moldes de negócio existente no Quarteirão das Cardosas.

Figura 14- Esquema geral dos moldes de construção do Quarteirão das Cardosas (adaptado de FundBox,2013)



Concluindo, pode-se afirmar que a intervenção da regeneração urbana no Quarteirão das Cardosas, começou a ser uma realidade no ano de 2007 através da formação de uma parceria entre a Porto Vivo-SRU, como agente público, e a empresa *Lúcio da Silva & Filhos, LDA*, como entidade privada. Ambas as entidades foram selecionadas por um concurso público e envolvendo, igualmente, a criação de um Fundo Especial de Investimento Imobiliário Fechado em Regeneração Urbana- *First Porto Urban Regeneration Fund*. Para além disso, envolveu-se uma rede imensa de agentes envolvidos, aumentando as parcerias entre entidades privadas e públicas e outras entidades oficiais como o IGESPAR<sup>10</sup>/ Direção Regional de Cultura do Norte<sup>11</sup>. Denote-se ainda que a única entidade pública envolvida no processo de requalificação perdeu o controlo do projeto passando essa liderança para a 4F, ficando apenas a Porto Vivo SRU com direito a receber o reembolso das expropriações com futuras vendas resultantes das frações.

<sup>10</sup> IGESPAR- Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico que tem como objetivo a gestão, conservação e valorização dos bens de interesse histórico, artístico, paisagístico, social, técnico (Fernandes, 2013)

<sup>11</sup> Direção Regional de Cultura do Norte- tem como objetivo a criação de condições de acesso aos bens culturais, o acompanhamento das atividades e a fiscalização das estruturas de produção artística financiadas pelo Ministério da Cultura (Fernandes, 2013)

A tabela 14 abaixo representada sintetiza a tipificação de agentes envolvidos na regeneração do Quarteirão das Cardosas.

Tabela 14- Tipificação dos agentes envolvidos no Quarteirão das Cardosas (adaptado de Fernandes, 2013)

<b>Tipo de Agentes</b>	<b>Entidades</b>
<b>Público</b>	Porto Vivo-SRU
<b>Público</b>	IGESPAR/Direção Regional de Cultura do Norte
<b>Privado</b>	<i>First Porto Urban Regeneration Fund</i>
<b>Privado</b>	<i>Lúcio da Silva &amp; Filhos, LDA</i>
<b>Local</b>	Cerca de 100 proprietários e algumas dezenas de arrendatários
<b>Privado</b>	Parceria entre privado e outras empresas: parque e Hotel

Para o entrevistado e apesar da envolvimento de várias entidades públicas e privadas, a comunicação entre eles, ocorreu de forma bastante agradável, sendo que foi um sucesso nessa medida:

*“A comunicação entre as diversas entidades, sim existiu, eu participei, inclusive - Isso conheço. Correu relativamente bem e foi um sucesso nessa medida.” E [2]*

#### 3.3.4.5. Impactos e Consequências

Passado alguns após as operações de regeneração no Quarteirão da Cardosas, os seus efeitos aparentam ser positivos e visíveis, pelo menos em relação ao contexto físico e económico. Na área intervencionada existiu um repovoamento e dinamismo do centro urbano em que se traduziu numa requalificação dos mercados tradicionais, uma maior oferta de habitação e também uma atração para novos negócios e investimentos. Para além disso, convém reforçar a importância do projeto da reconversão do Palácio das Cardosas num luxuoso hotel no “coração” da cidade do Porto, promovendo a amplificação do turismo de alta qualidade. Outro impacto resultante, surgiu devido ao aumento da oferta de estacionamento na zona e no qual se encontrava bastante saturada, e à melhoria estética resultante da requalificação dos edifícios (Gaspar, 2014).

Aliado à execução e ao funcionamento dos vários projetos, encontra-se o seu retorno financeiro para a entidade privada gestora do projeto (FundBox) e também para a economia local como consequência da implementação novos modelos de negócio e, como já foi referido, a movimentação de turistas e empresários de classe elevada para o Hotel Intercontinental.

Parece que não há dúvidas em relação ao sucesso do programa de regeneração no Quarteirão:

*“Sem dúvida que o projeto do Quarteirão das Cardosas tornou um impacto positivo na cidade, isso é inegável (...) Porém, também não é fácil isolar os impactos criados por este caso específico, devido à grande quantidade de projetos de regeneração do centro da cidade. Porém, o projeto por si só teve resultado, claramente, as frações foram todas vendidas, estão todas ocupadas, o hotel é uma marca na cidade (tem ocupantes e é turismo de qualidade que está ali instalado, são turistas com poder económico). E [2]*

Por outro lado, e apesar do aparente sucesso financeiro do projeto para as entidades privadas (Lúcios, e *First Porto Urban Regeneration Fund*), a entidade pública (Porto Vivo SRU) obteve um prejuízo significativo. Por essa medida, dos 13 milhões de euros de investimento público efetuado devido às várias expropriações, apenas se recuperou cerca de 7 milhões de euros, resultante da venda de 50% das frações. De acordo com o relatório de contas da Porto Vivo SRU de 2012, dos 9.2 milhões de euros de prejuízo, 7.6 milhões resultaram do investimento da entidade do Quarteirão das Cardosas. No entanto, numa segunda versão do Relatório de Contas, passou-se a considerar os ganhos futuro, diminuindo a totalidade de prejuízo para 5.5 milhões de euros apenas decorrente da requalificação em estudo (Gaspar, 2014). Todavia, e apesar do prejuízo no qual o investimento público ser superior ao retorno gerado, de acordo com o entrevistado 2, foi realizado um investimento público que gerou um impacto económico significativo pelo que o retorno se revela nos impostos diretos e indiretos gerados com a atividade económica que se instalou no quarteirão.

Já no que concerne o modelo de negócio usado no projeto, e segundo entrevistado 2, este ocorreu de forma bastante favorável, tendo sido uma espécie de “protótipo” para o futuro e para outros projetos que possam ocorrer tanto na cidade como até em Portugal. Para além disso, o economista destaca a questão de o projeto do Quarteirão das Cardosas ser um dos pioneiros em relação ao uso dos fundos imobiliários na regeneração urbana. Essa improbabilidade ocorreu entre a FundBox e a construtora Lucios, de forma a que fosse criado o Fundo Especial de Investimento Imobiliário (FEII) garantindo uma maior eficiência fiscal e assim transferir parte das tarefas financeiras. Até aí o uso de Fundos Imobiliários na Regeneração Urbana era uma prática muito pouco comum:

*“Enquanto modelo funcionou, vê-se no país, a questão dos Fundos Imobiliários que começaram a apostar na reabilitação imobiliária (não só nas grandes cidades, mas também nas pequenas), e isso tem trazido frutos. É muito importante valorizar o nosso património, e é isso que se tem de destacar mais. Estamos a valorizar o património, estamos a requalificar e não a demolir, reaviar e estamos a dar um novo carácter no coração da cidade.” E [2]*

Outro facto digno de realce, e que acabou por ser um avultado auxílio na requalificação do local, foi a iniciativa própria por parte dos proprietários dos imóveis que, ao se depararem na perspetiva de serem alvo de expropriações, procederem à realização dos objetivos como forma de vender, futuramente, os imóveis a um preço bastante superior ao valor das indemnizações (Fernandes, 2013). Ainda em relação às expropriações realizadas pela Porto Vivo, denota-se a oposição que houve por parte de alguns proprietários no qual avançaram com uma providência cautelar em tribunal (Gaspar, 2014).

Relativamente à iniciativa *Jessica* propriamente dita, compreende-se que esta na cidade do Porto foi quase, exclusivamente, vocacionada para o turismo, o que poderá indicar uma certa restrição do instrumento à temática utilizada. Assenta-se a questão, que a regeneração das frações no Quarteirão foram uma exceção, sendo que a sua temática envolveu a regeneração urbana de forma a atrair residentes para a cidade.

Partilhando da mesma opinião, encontra-se o entrevistado, no qual afirma ainda que *Jessica* poderá deter de uma certa continuidade para um instrumento mais atual, e que será instaurado no Quadro Comunitário em vigor (2014-2020), o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana (IFRU2020):

*“O Jessica pode ter, de certa forma, uma continuidade que é o IFRRU 2020, pois percebeu-se que este tipo de mecanismo financeiro pode ser aplicado noutras áreas. Para além do IFRRU alargar o espectro, contemplava então outras áreas (o Jessica era mais restrito). (...). Só faz sentido reabilitar uma cidade afim de fixar a população, reabilitar atrai famílias, e com o Jessica percebemos que não era possível. Agora o IFRRU contempla, podendo chegar aos privados particulares e não apenas às empresas. Será necessário apostar em setores que não sejam evidentes (que se podem tornar algo no futuro) mas é um risco.” E [2]*

### 3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo aprofundado da aplicação dos dois instrumentos de políticas urbana aplicado a dois concelhos do distrito do Porto, será exequível retirar algumas conclusões face a estes projetos. Porém, antes de mais, importa realçar que tanto a iniciativa *Urban II* no Porto e em Gondomar, como na requalificação do Quarteirão das Cardosas referente à iniciativa *Jessica*, foram aparentemente bem-sucedidos, pelo menos no seu imediato. No primeiro caso, envolveu-se, essencialmente, uma vertente mais social e cultural da zona, enquanto que no segundo caso dirigiu-se para a questão económica.

Salienta-se ainda que, hoje em dia, os impactos e consequências resultantes do instrumento *Urban II* não será assim tão evidentes e visíveis. Por conseguinte, alguns dos projetos (principalmente, os que envolveram as vertentes sociais e culturais) decorrentes no âmbito deste instrumento já não existem, pois não houve uma continuidade de financiamento por parte da CE, das Câmaras Municipais ou até das associações locais.

Relativamente ao Quarteirão das Cardosas, em que a conclusão da sua regeneração é bastante recente, os seus efeitos parecem ser positivos em termos financeiros. A requalificação infraestrutural de uma zona que se encontrava em declínio no “coração” da cidade do Porto é um feito digno de realce, no qual se deu, evidentemente, uma nova “vida” ao local.

Todavia, será interessante realizar uma comparação entre os dois estudos de casos executando-o através de uma repartição por temáticas e, tendo sempre presente, a questão dos dois instrumentos de política urbana:

- **Seleção das áreas**

*Urban II*- A área selecionada como alvo de intervenção desta iniciativa correspondeu a zonas localizadas nas periferias dos municípios do Porto (Vale de Campanhã) e de Gondomar (Areosa). Em relação à primeira cidade, refere-se que a área envolvente de requalificação já tinha sido detentora de

financiamento comunitário no âmbito do *Urban I*. Todavia havia locais, ainda não intervencionados, que detinham de vastos problemas económicos e, essencialmente, sociais. Nessa medida, em termos sociais, e visto que no Vale de Campanhã se encontrava inserido o problemático Bairro São João de Deus, havia uma grande incidência de pobreza, vulnerabilidade social, elevada toxicodependência, entre outros problemas. Para além disso, destacava-se uma grande percentagem de população de etnia cigana e no qual viviam isoladas e à margem da sociedade. Relativamente a Gondomar, considera-se que, apesar de haver um bairro problemático no território, os seus problemas eram, fundamentalmente, económicos sendo que era necessária “*uma certa reutilização, uma regeneração, social e urbana pois era uma área com muita vida e necessitava de levar com uma estratégia mais económica*” E [1]. Por outro lado, apesar de a zona de intervenção possuir diversos problemas, detinha alguns pontos fortes (elevada população jovem, vontade política) e também potencialidades (atração de investimentos públicos e privados, existência de outros programas que iriam incidir na zona).

*Jessica*- A regeneração do Quarteirão das Cardosas, referente ao financiamento no âmbito da iniciativa em questão, localizou-se no centro da cidade do Porto, detentora de uma proximidade com edifícios e locais importantes como a Camara Municipal, a Avenida dos Aliados e a Estação Ferroviária de São Bento. Para além disso na área do Quarteirão estava integrada um dos edifícios históricos da metrópole, o Palácio das Cardosas e, no qual se encontrava bastante degradado e subaproveitado. No que concerne à totalidade da área de intervenção, considerava-se que a maioria dos seus edifícios se deparavam com um mau estado de conservação sendo que a sua ocupação era, maioritariamente, parcial. Assim sendo a escolha da zona em questão, centrou-se devido a uma grande necessidade de uma regeneração económica, numa área com um grande potencial de sucesso, muito devido à sua localização.

- **Tipos/Temáticas dos projetos**

*Urban II*- No Porto e em Gondomar foram financiados 72 projetos decorrentes desta iniciativa comunitária, sendo que 57% desse orçamento envolveu a vertente infraestrutural e visível, ou seja, a construção e requalificação do espaço urbano. As zonas envolvidas nos projetos corresponderam a zonas periféricas dos municípios, sendo que no centro das duas cidades não houve qualquer projeto de financiamento. Importa salientar, que tanto Gondomar como o Porto já tinham sido alvo de financiamento por parte do *Urban I*, mas, contudo, só na segunda cidade é que houve envolvimento da mesma zona (Vale da Campanhã), porem com diferente territorialização. Os diferentes projetos detiveram, principalmente, de uma vertente social e cultural, sendo que a falta da componente económica é um dado que deveria ter sido mais aprofundado. Dessa forma, afirma-se que a abordagem a fundo perdido, típico do programa *Urban*, resultou mesmo de financiamento perdido. No entanto, houve igualmente projetos que envolveram melhoramento das acessibilidades, mais especificamente, nas vias e passeios.

*Jessica*- Na cidade do Porto, houve um envolvimento de 20 projetos com recurso ao financiamento comunitário por parte da FEDER e no âmbito do instrumento em estudo. Dessa forma, o número de projetos relativamente ao *Urban II* foi menor, mas, por conseguinte, de maiores dimensões, tanto a nível de financiamento total como de importância na sua generalidade. Ao contrário da primeira iniciativa, o alvo preferencial das várias propostas compreendeu conceções no centro da cidade. Dessa globalidade, foi a vertente turística que englobou a maioria dos projetos, sendo que, por esse motivo foi a vertente económica que esteve no centro dos planos para esta cidade. No que concerne à temática da reabilitação urbana, considera-se que a única conceção abrangida nessa matéria foi o Quarteirão das Cardosas. A intervenção contribuiu para uma regeneração de habitações privadas e, consequentemente, uma atração



da população para o centro da cidade. Denota-se a quase total ausência da vertente social e cultural dos projetos abrangidos pela iniciativa *Jessica* na cidade do Porto, exceção essa, referenciada pela recuperação da igreja e torre dos Clérigos. Concluindo a questão do uso, quase exclusivo, da vertente turística na cidade do Porto no âmbito do instrumento em estudo, refere-se que a construção de inúmeros estabelecimentos hoteleiros não é consensual, pois alude-se ao facto de a oferta começar a ser superior à procura.<sup>12</sup>

- **Modelo de Governança**

*Urban II-* Nos 72 projetos envolvidos no âmbito da iniciativa no Porto e em Gondomar permaneceram envolvidas entidades públicas, associações locais e dos cidadãos, sendo que não houve qualquer envolvimento formal das entidades privadas. O modelo institucional dividiu-se em 3 diferentes órgãos no qual se inclui a Autoridade de Gestão (CCDR-N), o Comité de Direção (CCDR-N, CMP, CMG, FDS Porto) e também a Comissão de Acompanhamento onde se envolvia as mais diversas entidades e associações, permitindo assim um envolvimento e participação ativa dos vários agentes. Assim sendo, será possível declarar que a grande envolvimento de organismos públicos preservou, certamente, os interesses públicos nos mais variados projetos, aumentando uma legitimidade do programa. Porém, e apesar de uma dimensão horizontal bastante extensa, e de acordo com o entrevistado, afirma-se que a envolvimento da comunidade e das associações locais nos projetos ocorreu de forma muito pouco ativa. Isso pode indicar uma falta de experiência por parte de Comissão de Acompanhamento em lidar com essas situações, ou também, a cultura de pouca cidadania presente na Comunidade em questão.

*Jessica-* No quarteirão das Cardosas uma das questões chaves de Governança ficou marcada por uma dimensão horizontal extensa com um envolvimento de vários atores públicos e privados. De entre as várias entidades destaca-se a Porto Vivo Sru (pública), O Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGPESPAR: pública) e a Fund Box (privada). Tal como afirmou o entrevistado, a comunicação e a envolvimento entre ambos ocorreram de uma forma positiva. Por outro lado, e como referiu Gaspar (2013), houve um intenso ciclo de negociações entre a Porto Vivo e IGESPAR, com vista à autorização da demolição de um dos edifícios, nomeadamente da parcela 17. Para além disso, considera-se a inserção da Unesco na operação de licenciamento, dado que o edifício estava localizado no Centro Histórico do Porto, classificado Património da Humanidade. Por último, apesar desse aparente sucesso, destaca-se a questão da apenas envolvimento da CMP na vertente do licenciamento da obra, pelo que a sua envolvimento direta na regeneração do Quarteirão foi inexistente. Será correto afirma que a inclusão do mecanismo municipal poderia ter protegido mais os interesses públicos. Para além disso, nota-se ainda que a Porto Vivo, apesar de, inicialmente, ser a proprietária dos imóveis (após a execução das expropriações) e de promover a intervenção, transferiu, posteriormente, a gestão do projeto para a FundBox, passando esta entidade privada a ser promotora e possuindo um controlo quase total da conceção.

---

<sup>12</sup> <http://www.dn.pt/portugal/norte/interior/amp/hoteis-nascem-como-cogumelos-na-baixa-do-porto-e-causam-apreensao-1524391.html>, acedido a 07/06/2017.  
<http://www.jn.pt/local/noticias/porto/porto/interior/um-hotel-em-cada-canto-preocupa-empresarios-1519256.html?id=1519256>, acedido a 07/06/2017.

- **Parte financeira**

Urban II- O orçamento financiado pela FEDER no enquadramento do programa, envolveu um montante de 10.124.794 €, sendo que o investimento público protagonizado pela CMP e pela CMG rondou um investimento total de 15.00.000 €. Denota-se que corresponderam a valores bastante elevados, e de certa forma, não houve qualquer reembolso financeiro para as entidades públicas. Porém, e apesar dos ganhos diretos com a iniciativa terem sido nulos, os impactes indiretos, resultantes do aumento da qualidade de vida, da melhoria das acessibilidades e da formação profissional da população local, da atração para novos investimentos e consequentemente da criação de emprego é uma questão que não pode ser avaliada (necessita de estudos e investigação) e pode ter influenciado positivamente a área. Para além disso, consta-se os valores orçamentados elevados relativos à assistência técnica do programa elaborados pelo Comité de Direção, e no qual se incluem 566.939€ por parte da FEDER (6% do total dos fundos comunitários) mais 748.000€ de investimento público. Será plausível afirmar que se houvesse uma entidade privada, mais experiente, gestora destas questões técnicas, o valor poderia ser reduzido.

Jessica- Devido à grande dimensão dos projetos envolvidos na iniciativa na cidade do Porto, o investimento público rondou os 99.000.000 €, enquanto que a tranche *Jessica* envolveu um total de 21.000.000 €. Em relação ao estudo de caso, o investimento público resultante das expropriações das frações por parte da Porto Vivo SRU, ficou orçamentado nos 13.000.000 €, ao mesmo tempo que o financiamento comunitário requerido pela FundBox à CGD (Gestor do FDU) no âmbito da iniciativa cingiu-se a 1.000.000 €. Todavia, para além deste vasto investimento público e financiamento comunitário, outra grande fatia orçamental dos projetos, deveu-se ao investimento por parte do setor privado. No caso do Quarteirão das Cardosas, essa aplicação de capital envolveu, principalmente, a entidade privada da FundBox, e também outros investidores privados, como os proprietários de algumas frações no qual se dispuseram de reabilitar os seus imóveis pelos próprios meios. Porém, e de acordo com a entrevista efetuada, o reembolso do dinheiro investido pelas entidades privadas foi um sucesso nessa medida. Por outro lado, a Porto VivoSru, a única entidade pública envolvida na aplicação de investimento, deteve um prejuízo inigualável, perfazendo um total de 5.500.000 €. Por esse motivo, a percentagem que a entidade recebeu por parte da venda do valor de 50% das frações e também da venda irrisória do parque de estacionamento pelo valor de 100.000 euros, não contemplou o orçamento investido. No entanto, para o entrevistado 2, será necessário contabilizar os retornos públicos gerados nos impostos diretos e indiretos com a atividade económica que se instalou no quarteirão.

# 4

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 4.1 DISCUSSÃO DE RESULTADOS E CONCLUSÕES

Constituiu objetivo desta dissertação, a comparação de dois instrumentos de política urbana europeus: a iniciativa *Urban* e *Jessica*. Os resultados da revisão da literatura e do estudo de caso foram expostos a 4 níveis: seleção das áreas, tipos/temáticas dos projetos, modelo de governança, parte financeira. Através da discussão dos resultados de ambos os capítulos será exequível concluir uma análise comparada das duas iniciativas.

- **Seleção das áreas**

*Urban* – A área de intervenção situada nos municípios do Porto e de Gondomar, cumpriu, quase na sua globalidade, os requisitos instaurados pela União Europeia aquando da implementação da iniciativa. Daí, destaca-se a inclusão de uma região nas periferias de duas cidades, ambas com mais de 100 mil habitantes e com características socioeconómicas instáveis. No entanto, a inclusão do Vale de Campanhã (zona no Município do Porto que já tinha sido alvo de financiamento do *Urban I*) provoca uma contradição num dos princípios da iniciativa *Urban*, e no qual refere que a seleção das áreas deve recair, preferencialmente, para territórios que não tenham sido alvo de financiamento comunitário. Todavia, poderá compreender-se a abrangência da área, visto que, no antes da intervenção, caracterizava-se com um dos “pontos negros” na cidade do Porto do ponto de vista social e económico. Realça-se que como aconteceu no distrito do Porto, as áreas de intervenção são determinadas pelos Estados-Membros e correspondem a zonas que se encontrem em situação crítica.

*Jessica* – Apesar de não existir critérios para a seleção das áreas de intervenção decorrentes da iniciativa, a sua escolha recai, fundamentalmente, para territórios de cidades europeias de média a grande dimensão, que necessitem de uma regeneração, essencialmente, económica. No entanto, enquadra-se também áreas que possuam problemas sociais, havendo um desafio em ligar essas duas temáticas aos desafios que careçam os respetivos territórios. No que concerne o estudo de caso, considera-se que o Quarteirão das Cardosas enquadrou esse perfil, porém com uma vertente social pouco vincada.

- **Tipos/temáticas dos projetos**

Urban- Torna-se evidente, que os projetos do estudo de caso financiados no âmbito da iniciativa adotaram uma vertente, fundamentalmente social e cultural, sendo que a dimensão económica não se tornou um ponto fundamental. No entanto, essa questão apenas se relaciona parcialmente com os princípios fundamentais do instrumento analisados no capítulo da revisão da literatura, no qual é referenciado que a integração das dimensões económicas e sociais é um ponto-chave das características da iniciativa *Urban*.

Jessica- Tendo como foco a regeneração e reabilitação das áreas urbanas, a implantação do instrumento na cidade do Porto seguiu, evidentemente, esse conceito. A dimensão instaurada, tanto na cidade como, mais especificamente, no projeto do Quarteirão das Cardosas, foi a económica através de ações de índice turístico (criação/requalificação de empreendimentos turísticos). Todavia, e como foi notificado no capítulo 3, *Jessica* pretendia envolver, igualmente, a vertente social, cultural, ambiental e de transportes pelo que a envolvimento de projetos no Porto com este tipo de temáticas foi quase inexistente. Relaciona-se também com necessidade de as intervenções estarem integradas nos Planos Integrados de Desenvolvimento Sustentável. Atenta-se, portanto, que apesar da falta de estudos na presente dissertação relacionada com este facto, a estratégia de regeneração do Quarteirão seguiu esses planos. Será exequível supor esse acontecimento através da consumação do licenciamento do projeto por parte da Câmara Municipal do Porto e também da autorização por parte da IGESPAR.

- **Modelo de Governança**

Urban.- Na sua generalidade, o instrumento abordou um modelo de governança inovador através de uma dimensão horizontal extensa e no qual se incluíam o envolvimento de entidades públicas e da comunidade (associações locais e cidadãos). No entanto, ficou patente no estudo de caso relativo aos municípios do Porto e de Gondomar, que apesar da tentativa do envolvimento das várias entidades e associações, esta ficou bastante aquém das expectativas iniciais. Segundo o entrevistado 1, a pouca participação da comunidade deveu-se, essencialmente, à cultura da população da zona intervencionada. “A abordagem de baixo para cima” típica de um projeto *Urban* transformou-se numa abordagem de “cima para baixo”. Conclui-se então que, nestes municípios portugueses, um dos princípios elementares do instrumento não foi instaurado de acordo com o sucesso pretendido.

Jessica- Abordando um método inovador envolvendo uma dimensão vertical extensa, o instrumento caracteriza-se por um envolvimento ativo das entidades públicas e privadas nos projetos. No entanto, através da revisão bibliográfica, foi evidenciado alguma desconfiança existente dos vários autores relativamente à falta de experiência das entidades cooperarem entre elas. Isso relaciona-se devido à incerteza por parte das entidades públicas com a inclusão dos privados relativamente à sua capacidade administrativa e à sua transparência. Com esse efeito, e apesar da aparente boa cooperação existente no projeto de intervenção das Cardosas, ficou visível o prejuízo existente da Porto Vivo (entidade pública) em detrimento dos lucros das privadas. No mesmo sentido, alude-se às reuniões duradouras entre as IGESPAR e a FundBox o que poderá evidenciar complicações em certas negociações. Resumindo, garante-se que, em relação a esta temática, a opinião mais pessimista dos autores acerca da iniciativa vai em concordância com a intervenção analisada no estudo da presente dissertação. Concluindo, apesar do discutível modelo de governança existente, este poderá servir como um método de aprendizagem para futuros instrumentos de reabilitação urbana.

- **Parte financeira**

Urban- Devido à insignificante inserção da dimensão económica nos projetos relativos ao *Urban II* nos municípios do Porto e de Gondomar, o retorno direto do investimento foi, manifestamente, inexistente. A abordagem de investimento a “fundo perdido”, notoriamente, consensual entre os vários autores foi confirmada através da análise do estudo de caso. No entanto, essa veracidade poderá ser discutível, pois na verdade, haverá sempre um retorno económico indireto relativo aos impactos indiretos da regeneração e requalificação de uma certa área, sendo essas consequências de difícil avaliação requerendo, igualmente, de estudos minuciosos. Não podendo ser desprezado, foca-se a questão da falta de financiamento futuro nos municípios, de forma a promover uma continuação de certos projetos do âmbito social, levando a um encerramento e conclusão de alguns destes.

Jessica- Evidentemente, que a questão financeira é o ponto central para a maioria dos projetos no âmbito da iniciativa. Isso deve-se, fundamentalmente, à inserção de entidades privadas nos projetos, que, naturalmente, o seu interesse é puramente económico. No entanto, será discutível o uso, por parte de Dabrowski (2014), do conceito de “fazer mais com menos”. Na verdade, quando se atenta nas intervenções relacionadas com o *Jessica* na cidade do Porto, de facto evidencia-se os inúmeros projetos, mas que necessitaram de um grande investimento público, privado e comunitário. Aliado a isso, surge a questão económica do Quarteirão das Cardosas, e no qual é salientado o prejuízo da entidade pública envolvida na intervenção. Por outro lado, surge, igualmente, as externalidades positivas possível recorrente dos inúmeros projetos financiados pelo instrumento numa região ou num município. Concluindo, *Jessica* poderá trazer impactos económicos positivos para um dado local, e para os seus promotores, sendo que, é possível “fazer mais, mas com mais”.

A partir da discussão de resultados da revisão da literatura e do estudo de caso da presente dissertação é possível tecer algumas conclusões relativamente à metodologia e modos de ação dos instrumentos em análise.

É evidente que as iniciativas em estudo podem, de facto, regenerar e requalificar uma área urbana em declínio económico e social, pelo menos no seu imediato. Essas áreas urbanas, que podem constituir o centro ou a periferia das cidades médias europeias, são determinadas pelos Estados-Membros no caso do *Urban*, enquanto que as áreas selecionadas para o *Jessica* não envolvem uma região específica, mas sim de áreas isoladas, sendo que a sua seleção terá que ser alvo de uma aprovação por parte da FEDER. Contudo, ambos os instrumentos possuem lacunas e potencialidades nos seus modos de ação:

Relativamente à iniciativa *Urban* concluiu-se que, na sua generalidade, cumpre com os seus objetivos ao nível económico e, particularmente, na vertente social na regeneração de áreas urbanas “deprimidas”. Esta evidência encontra-se na mesma linha de pensamento de autores como Alves (2016), Hurtado (2015), Pato&Pereira (2013), Ortega (2003). Para além disso, considera-se um reconhecimento dos problemas de uma área específica expondo-se uma estratégia de acordo com o desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, após o término do financiamento comunitário, certos projetos sociais (não envolvendo a vertente infraestrutural) interligados com associações locais, poderão não conseguir suportar os custos correntes e, conseqüentemente, deixam de subsistir. Outra questão relaciona-se com a dificuldade na envolvimento da comunidade dos projetos, sendo que, por exemplo, no estudo de caso no território português, essa abordagem de cooperação entre as entidades gestoras e as associações locais foi complexa e quase inexistente. O referido facto, “colide” com um dos princípios fundamentais da

iniciativa que, segundo Hurtado&Kocewicz (2007), realiza “*uma abordagem de baixo para cima*” e, identicamente, com a teoria de Ortega (2003) no qual evidencia uma forte cooperação entre o setor público e privado.

No que concerne à iniciativa *Jessica*, considera-se que de facto pode auxiliar bastante na regeneração de uma dada área urbana através de um elevado financiamento público e privado. A execução de projetos infraestruturais de grande dimensão é uma evidência, sendo que pode ser possível alavancar capital privado para apoiar conceções com características e rentabilidade de risco. Para além disso, o instrumento, no contexto nacional, implicou um processo de aprendizagem para os diversos autores (AG, BEI, FDU). Convém recordar, que apesar do grande envolvimento da iniciativa relativamente ao número de projetos, estes na cidade do Porto adotaram pouca flexibilidade ao nível da tipologia dos projetos, envolvendo na sua grande maioria infraestruturas turísticas. Não obstante, realça-se, relativamente ao estudo de caso, a falta de ligações e cooperação entre o município e os investidores privados levando a uma contradição da teoria de Brinkeroff&Brinkeroff (2011), no qual referem que essa colaboração traz benefícios como a mobilização de recursos privados afim de atingir metas públicas.

#### 4.2. RECOMENDAÇÕES

Tecem-se algumas sugestões associadas ao aprofundamento da investigação relacionada com a análise comparada dos dois instrumentos, provenientes das dificuldades ou oportunidades identificadas:

- Em primeira instância a nível da investigação seria interessante, alargar a amostra de entrevistados, tanto em relação à iniciativa *Urban* como à iniciativa *Jessica*. Em relação ao primeiro instrumento, a dificuldade envolveu a procura e seleção dos mesmos, devido à longevidade da conclusão da sua implementação. Relativamente ao segundo, teria sido interessante a comunicação com elementos de outras entidades públicas (IGESPAR) e privadas (FundBox, BPI) que estiveram envolvidas no projeto do Quarteirão das Cardosas, mas, no entanto, a escassez de tempo para a realização da presente dissertação não o permitiu.
- Em segunda instância, mais atenção deveria ter sido dada às temáticas dos projetos no âmbito do *Jessica* em todo o território português. Tal, seria um próximo passo para enquadrar este tema no panorama geral nacional por forma a aprimorar a metodologia, os modos de ação e a identificação dos verdadeiros pontos fortes e fracos do instrumento, atendendo às limitações que se possam identificar à escala regional ou nacional.
- Por ultimo foca-se a importância de um aprofundamento do estudo de caso relativamente às duas iniciativas através de dados quantitativos e, portanto, entender as suas verdadeiras consequências e impactes imediatamente após as intervenções e também passado alguns anos depois do seu término. Na referida análise quantitativa deveria ser englobado, para as áreas de intervenção e suas envolvente, a variação das taxas de desemprego, o número de estabelecimentos comerciais e de escritórios, o número de residentes e a taxa de abandono escolar.

Após a explanação de algumas recomendações associadas a uma melhoria da análise da presente dissertação, seguem-se sugestões relativas ao planeamento de políticas urbanas europeias, mais especificamente, medidas a adotar para a implementação de futuros instrumentos de políticas urbanas. Primeiramente, convém anotar que, qualquer que seja o financiamento comunitário disponibilizado

pelos Fundos Estruturais no âmbito de um instrumento, poderá auxiliar bastante os Estados Membros de resolver certos problemas específicos e com as mais variedades tipologias. No entanto, e salientando o foco da dissertação na regeneração urbana nas cidades, importa invocar sugestões relativas a futuros instrumentos com metodologias e modos de ação idênticos às iniciativas *Urban* e *Jessica*:

- Focando na iniciativa *Urban*, o facto de esta utilizar uma abordagem a fundo perdido, num contexto de crise económica poderá ser uma condição de impraticável numa futura implantação deste instrumento num novo Quadro Comunitário. Nessa medida, seria interessante a inclusão de uma maior vertente económica, englobando o auxílio a projetos que disponibilizem um retorno financeiro direto para a entidade beneficiárias finais e também para as entidades públicas envolvidas na sua conceção (municípios, por exemplo). Através desse retorno financeiro, poderia ser usado um mecanismo idêntico à existente iniciativa *Jessica*, permitindo às entidades públicas reinvestirem em novos projetos de regeneração urbana, ou até, promovendo uma continuidade de financiamento em projetos, exclusivamente, de dimensão social. Por último, atenta-se na necessidade de revisão das ações de envolvimento da comunidade nos projetos, numa futura iniciativa. Essa dinâmica poderia ser reforçada através do uso de incentivos fiscais e académicos (no caso dos jovens) para os cidadãos e associações locais que participassem ativamente em debates e reuniões associados à melhoria dos projetos de intervenção.
- Relativamente à iniciativa *Jessica*, salienta-se a necessidade de uma maior integração da dimensão social nos projetos, compreendendo-se igualmente, a dificuldade de sua inserção devido à abordagem de futuros reembolsos instalada no instrumento. No entanto, recomenda-se uma obrigatoriedade (após os reembolsos) do uso de uma percentagem do financiamento de futuros reinvestimentos em projetos no âmbito social. Essa percentagem seria controlada e definida, preferencialmente, pelo município específico, prestando também auxílio à execução de tal projeto. Por último, sugere-se uma maior envolvimento da comunidade ao estilo *Urban* e, abordado no ponto anterior. Essa cooperação entre a comunidade, município, entidades públicas e privadas, poderia ser útil na promoção de um desenvolvimento urbano sustentável no qual os diversos atores defendiam os seus interesses, fossem eles económicos e sociais.





## Referências Bibliográficas

- Alvarez-Quadrado, F., & Pintea, M. I. (2009). A Quantitative Exploration of the Golden Age of European growth. *Journal Of Economic Dynamics % Control*. (Elsevier), 33(7), pp. 1437-1450
- Alves, Cláudia (2016). *Reabilitação Urbana: uma prática (de)corrente: O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a sua aplicação – da instrumentação à intervenção*. Tese do grau de Doutoramento, Universidade de Engenharia da Beira Interior.
- Augusto Mateus & Associados (2016). *Estudo de avaliação do impacto social, económico, financeiro e territorial do instrumento financeiro Fundo JESSICA Portugal*. Relatório Final.
- Atkinson, Rob (2008). European Urban Policies and the Neighbourhood: A overview. Published in *Urban Design and Planning*, 161, DP3 (pp115-122), 2008.
- Bache I. (2004). *Multi-level governance and regional policy*, in Bache I. and Flanders m. v. (Eds) *Multi-Level Governance*, pp. 165–178. Oxford University Press, Oxford.
- Bache I. (2010). *Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe*, *Southeast European and Black Sea Studies* 10, 1–12.
- Bache I. & Jones r. (2000). Has EU regional policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom, *Regional and Federal Studies* 10(3), 1–20.
- Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H. (2013). From conditionality to Europeanization in central and eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies* (ahead-of-print), 1–23.
- Banco Europeu de Investimento (2007). *Jessica Preliminary Evaluation Study*
- Banco Europeu de Investimento (2008). *Jessica: uma nova forma de aplicar recursos da UE para promover o investimento e crescimento sustentáveis nas zonas urbanas*.
- Banco Europeu de Investimento (2010). *Jessica: Holding Fund Handbook. European Union Regional Policy*.
- Banco Europeu de Investimento (2012). *JESSICA for Smart and Sustainable Cities- Horizontal Study*. Final Report.
- Barata salgueiro, T. et al. (2005, a) – “*A Cidade como Espaço de Vida e Lugar de Produção*” in MEDEIROS, C. A. – *Geografia de Portugal*, vol. 2 Sociedades, Paisagens e Cidades: Círculo de Leitores, Rio de Mouro, pp. 305-407
- Barata salgueiro, T. et al. (2005, b) – “*Paisagens Urbanas*” in MEDEIROS, C. A. – *Geografia de Portugal*, vol. 2 Sociedades, Paisagens e Cidades: Círculo de Leitores, Rio de Mouro, pp. 229-301
- Berg, Leo van den; Braun, Erik e Meer, Jan van den, (2007) – *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Ashagate Publishing Ltd.
- Brinkerhoff d. W. & Brinkerhoff j. M. (2011). *Public-private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance*, *Public Administration and Development* 31, 2–14.

Caixa Geral de Depósitos (2014). *A iniciativa comunitária Jessica- Financiamento à reabilitação e regeneração urbana*. Caixa Geral de Depósitos. Coimbra, Julho de 2014.

Campos, Vítor; Pinho, Ana (2012). *A dimensão urbana nas políticas europeias. Uma abordagem na perspetiva da I&DT*. [em linha] In Jornadas: engenharia para a sociedade – investigação e inovação.

Cannarozzo, Teresa (2006). *Centristorici come periferie: il caso del centro storico di Palermo, tra eccellenza e marginalità*. Urbanistica Informazioni, Roma, n. 208, pp. 23-24, 2006.

Carmos, Hermano & Ferreira, Manuela (2008). *Metodologia da investigação- Guia para Auto-aprendizagem*, 2ª edição. Universidade Aberta

Castores, Maria Elena (2012) - *A experiência do programa da União Europeia “Urban” na requalificação dos centros históricos das cidades italianas de Palermo e Génova*. Universidade Federal da Bahia-UFBA.

CEMAT (2001) – *CEMAT – Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu*. [em linha] Lisboa: DGOTDU, 2001.

Chamusca, P. (2012). *Governança e regeneração nas políticas urbanas de França, Holanda, e Comissão Europeia – Europa 2020*.

Comissão Europeia (1994). *Parecer do comité das Regiões sobre a iniciativa comunitária relativa às Áreas Urbanas (URBAN)* CdR 40/94. Jornal Oficial nº C 217 de 06/08/1994 p. 0010.

Comissão Europeia (2003). *Parceria com as Cidades. A iniciativa comunitária URBAN*. Luxemburgo: Serviço de publicações das Comunidades Europeias, 2003. ISBN 92-894-5110-6.

Comissão Europeia (2010). *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo*. Bruxelas: CE, 2010.

Comissão Europeia (2010). *Ex-Post Evaluation of cohesion policy programmes 2001-2006: The urban Community initiative*. Final Report prepared for the European Commission.

Comité de Ministros do Conselho da Europa (1975). *Declaração de Amsterdam. Congress on the European Architectural Heritage*. Council of Europe, Amsterdam.

Comunidades Europeias (2001) - *Comissão Europeia, Direcção-Geral "Política Regional" Unidade 01 “Informação e Comunicação”*. Serviço de publicações oficiais das Comunidades Europeias.

Conceição, Paulo, 2004. “A governância dos territórios e as novas políticas urbanas: tópicos para um debate mais alargado”. *A obra nasce: revista de arquitetura da Universidade Fernando Pessoa*, n.º 2, pág. 86-99.

Correia, P. V. (2002). *Políticas de Solos no Planeamento Municipal* (2ª ed.). Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Dabrowski m. And Allain-Dupré D. (2012). *Public Investment across Levels of Government: The Case of Wielkopolska, Poland*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Dabrowski M (2014.) Engineering multilevel governance? JESSICA and the involvement of private and financial actors in urban development policy. *Regional Studies* 48(12): 2006–2019.

- Dabrowski M (2015). 'Doing more with less' or 'doing less with less'? Assessing EU cohesion policy's financial instruments for urban development. *Regional Studies, Regional Science*2(1): 73–96.
- EC (2002). *The URBACT Programme 2002–2006*. Urban II Community Initiative. European
- EIB. (2014). *EIB JESSICA News brief* (Vol. 29/08/2014). Luxemburg: EIB.
- Fernandes, D. M. (2013). *Redes Estratégicas na Regeneração Urbana*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto 2013.
- FundBox (2012). *First Oporto Urban Regeneration Fund - Relatório de Gestão do Exercício de 2011*. FundBox SGFII, S.A., Lisboa.
- FundBox (2013). *First Oporto Urban Regeneration fund - Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. FundBox SGFII, S.A., Lisboa.
- Jessica Holding Fund Portugal. Disponível em <http://www.fundojessicaportugal.org/>. Acesso a 20.03.2017
- Gagliardi, Clarissa M.R (2011). *Um grande projeto entre o mar e as colinas: a renovação urbana da cidade italiana de Gênova*. Caderno Metrópoles, São Paulo, v.13, pp.123-143, jan/jun 2011. Disponível em: [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm25\\_205.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm25_205.pdf). Acesso em 30.03.2017
- Gaspar, J. V. (2014). *Opções para a reabilitação urbana: Instrumentos de governo e modelos de financiamento*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Industrial, Instituto Superior Técnico de Lisboa., Lisboa 2014.
- GHK (2003). *Ex-Post Evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999): Final Report*. ICF GHK, Brussels.Inglaterra.
- Giambalvo Maurizio & Lucido (2001). Simone. *Continuità e trasformazione nel tessuto urbano di Palermo*. Segno, Palermo, n.321, 2011. Disponível em [http://www.nuovenergie.org/materiali/mutamenti\\_tessuto%20urbano\\_palermo.pdf](http://www.nuovenergie.org/materiali/mutamenti_tessuto%20urbano_palermo.pdf). Acesso em 30.03.2017
- Hood, C. (2007). *Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades*. Governance, 20, 127–144.
- Hurtado, Sónia (2015). *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa*. Cuadernos de Investigación Urbanística, [S.l.], n. 98, ago. 2015. ISSN 2174-5099. Disponible en: <<http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3090>>. Acesso a 30 de Março de 2017.
- Hurtado, Sónia & Kovewski, Robert (2007). *Iniciativa comunitaria urban 1994-99 Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana*. Cuaderno de Investigación Urbanística nº 55 - noviembre / diciembre 2007.
- Kassim, K., & Le Galès, P. (2010). Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. *West European Politics*, 33 (1), 1–21
- Kreuz c. and Nadler m. (2011). *UDF Typologies and Governance Structures in the Context of Jessica Implementation*. DG REGIO, Brussels.

- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (Eds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P., & Galès, P. (2007). *Introduction: Understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. *Governance*, 20(1), 1–21.
- Madeira, Cátia. (2009). *A Reabilitação Habitacional em Portugal - Avaliação dos Programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH*. Dissertação de Mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2009.
- Mazars & Ecorys & Eprc (2012). *Financial Instruments: A Stock-Taking Exercise in Preparation for the 2014–2020 Programming Period*. Final Report. European Investment Bank (EIB), Luxemburg.
- Michie r. and Wishlade f. (2011). *Between Scylla and Charybdis: Navigating Financial Engineering Instruments through Structural Fund and State Aid Requirements*. IQ-Net Thematic Paper. European Policies Research Centre, Glasgow.
- Nadler, Claudia & Nadler, Michael (2017). Promoting investment in sustainable urban development with JESSICA: Outcomes of a new EU policy initiative. *Urban Studies*.
- Orlando M. (2006). *La periferia in centro. Le politiche attuali per il centro storico di Palermo*. *Urbanistica Informazioni*, Roma, n. 210, pp. 58-59, 2006.
- Ortega M. (2003). *"La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial"*, *Urban* 08, p. 55-62.
- Paiva, José Vasconcelos; Aguiar, José; Pinho, Ana (2006). *Guia Técnico de Reabilitação Habitacional. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação e Laboratório Nacional de Engenharia Civil*, 2006. Vol. 1.
- PATO, Isabel; PEREIRA, Margarida (2013), *Habitação Social na Área Metropolitana de Lisboa. Tendências da gestão municipal contemporânea*. Cidades, comunidades e territórios.
- Patton, Michael (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Newbury Park, Cal. Sage Publications, pp. 67-89 e 187-189.
- Pic Urban II (2010). *Programa da iniciativa comunitária Urban II- Relatório final de execução*.
- Pinho, Ana (2009). *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana: análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Tese de Doutoramento em Planeamento Urbano Faculdade de Arquitectura de Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2009.
- Porto Vivo (2005). *Ata n.º 46: Deliberação do Conselho de Administração da Porto Vivo, SRU*. Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação da Baixa Portuense, SA., Porto.
- Porto Vivo (2007). *Documento de Apresentação das Características do Quarteirão das Cardosas*. Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação da Baixa Portuense, SA., Porto.
- Porto Vivo (2007). *Documento Estratégico da Unidade de Intervenção do Quarteirão das Cardosas*. Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação da Baixa Portuense, SA., Porto.
- Reichardt, Charles S & Cook, Thomas D (1986). *Hacia una superación del enfrentamiento entre los métodos cualitativos y los cuantitativos*, Madrid, Ediciones Morata, pp. 25-52.

Restivo, Joana (2014). *Habitação pública no Porto- Intervir para requalificar*. Tese do grau de Doutoramento Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto 2014.

Ribeiro, Paula Cristina Silva (2010-2012). *A Avaliação das Políticas de Regeneração Urbana em contextos intraurbanos*. Dissertação de Mestrado em Regeneração Urbana, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto 2012.

Rodrigues, W. (2005). “Planeamento e Governança Territorial. Uma Reflexão Sociológica a Partir do Terreno”, *CIDADES, Comunidades e Territórios*, n.º10, número temático Habitação, CET/ISCTE, pp.25-34.

Salamon, L. (2002). *Introduction*. In L. Salamon (Ed.), *Tools of government. A guide to the new governance* (pp. 1–47). Oxford: Oxford University Press.

Sanseverino (2009). *Raffaella Riva. Politiche urbane a Palermo negli anni novanta*. In: v giornata di studi inu. Urbanistica e politica, Napoli, 2009

Silva, Mónica Marques & Correia, Francisco Nunes (2005). *Uma nova forma de viver as cidades. Sociedade e Território*, 39, 32-43.

Spielvogel, J. J. (2009). *Western Civilization, Alternative Volume: Since 1300*. Seventh edition. Thomson Wadsworth

Urbancenter di Genova. *La città che cambia. Urban* ii. Disponível em: <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/77>. Acesso em 05.03.2017

UNESCO (1962). *Records of the General Conference, Twelfth Session*. pp. 139-142. Unesco, Paris.

UNESCO-ICOMOS (1964). *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*. In Second International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, Venice.

VINCI, Ignazio. *Le politiche di sviluppo nel governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Università di Palermo, Palermo, 2010-2011*. Disponível em: [http://www.unipa.it/ignazio.vinci/Pdf\\_1011/TU\\_1011\\_02\\_Ambientale.pdf](http://www.unipa.it/ignazio.vinci/Pdf_1011/TU_1011_02_Ambientale.pdf). Acesso em 10.03.2017

Vitorino, Nuno (2011). *Iniciativa Jessica- Financiamento de Projetos Sustentáveis de Reabilitação Urbana*.



# ANEXO 1

## ESPECIFICAÇÃO DO ESTUDO DE

### CASO: URBAN II PORTO-GONDOMAR

Tabela 1.1- Objetivos, Eixos Estratégicos, Objetivos do Eixo, Medidas e Objetivos das Medidas do Programa *Urban II* no Porto e em Gondomar

Objetivos do programa	Eixos estratégicos	Objetivos do eixo	Medidas	Objetivos das medidas
<b>Requalificar o ambiente urbano e valorizar o espaço público</b>	1. Construção da coesão do ambiente urbano	- Promover a autoconfiança dos espaços públicos nas populações residentes qualificando-o e valorizando a sua imagem. -Reforço da infraestrutura verde -Criação de zonas com um papel dinamizador de população	1. Ambiente Urbano e Espaço Urbano	- Promover a requalificação ambiental - Apoiar a integração e mobilidade da população.
			2. Plataforma de Integração social	- Fortalecer o contexto social dos espaços públicos.
<b>Dinamizar o contexto económico</b>	2. Inclusão social e valorização profissional	- Criar condições que promovam uma melhor integração do mercado de trabalho dos grupos mais desfavorecidos. - Criação de estruturas de apoio de forma a estimular a promoção de novas empresas.	3. Pré-formação e formação profissional.	- Melhorar as condições de empregabilidade da população
			4. Valorização das atividades económicas locais	- Promover o desenvolvimento das competências pessoais e sociais -Aumento da escolaridade
<b>Combater a toxicod dependência</b>		-Prevenção e combate ao consumo de estupefacientes.	5. Prevenção dos toxicodependentes	- Ações de sensibilização das populações mais jovens - Motivar os toxicodependentes para o tratamento -Reforço das infraestruturas de apoio

<b>Revitalizar o ambiente social</b>		-Medidas para contrariar as elevadas taxas de abandono e insucesso escolar.	6.Educação	- Novas oportunidades para aprendizagem
	3.Revitalização social, cultural e desportiva	- Promover e privilegiar as diversas culturas existentes . - Fortalecer a comunidade entre a população e a população alvo	7.Promoção da vertente sociocultural e desportiva	-Proporcionar às jovens oportunidades de ocupação dos tempos livres.  - Promover o acesso às atividades culturais e recreativas
<b>Promover a educação juvenil</b>	3.Revitalização social, cultural e desportiva	.Promover a cidadania e a participação da população e das associações locais.	8. Participação e cidadania	- Melhorar a qualidade de vida dos idosos.  - Construir parcerias organizadas em função de projetos locais.  - Facilitar acesso aos serviços de saúde, segurança social e emprego

Tabela 1.1- Objetivos, Eixos Estratégicos, Objetivos do Eixo, Medidas e Objetivos das Medidas do Programa *Urban II* no Porto e em Gondomar (continuação)



Tabela 1.2- Descrição dos vários projetos no município de Gondomar

<b>Eixo</b>	<b>Medida</b>	<b>Projeto</b>	<b>Executor</b>	<b>Custo Total (euros)</b>	<b>FEDER (euros)</b>
<b>Eixo I</b>	1. Ambiente urbano e espaço urbano	Requalificação e criação de espaços públicos 1ª fase	Município de Gondomar	206.593,01	129.120,63
		Apoio à integração e mobilidade de pessoas deficientes-1ª fase	Município de Gondomar	40.556,49	25.347,81
		Apoio à integração e mobilidade de pessoas deficientes-2ª fase	Município de Gondomar	105.600,79	66.000,49
		Requalificação e Criação de Espaços Públicos - Espaço Envolvente à Escola Pré-Primária de Santegãos	Município de Gondomar	65.907,54	41.192,21
		Requalificação e Criação de Espaços Públicos - Espaço Envolvente à Escola da Boucinha - 1ª Fase	Município de Gondomar	142.967,23	89.354,52
		Requalificação e Criação de Espaços Públicos - Espaço Envolvente à Escola da Boucinha - 2ª Fase	Município de Gondomar	172.141,94	107.588,71
		Requalificação e Criação de Espaços Públicos - Beneficiação Arruamentos Área Intervenção	Município de Gondomar	285.092,39	178.182,74
		Requalificação do Espaço Envolvente e das Fachadas do Conjunto Habitacional de Carreiros	Município de Gondomar	709.532,91	443.458,06
		Requalificação e Criação de Espaços Públicos - Beneficiação Arruamentos Área Intervenção - 2ª Fase	Município de Gondomar	720.330,30	360.165,15
		Centro de Multivalências de Carreiros	Município de Gondomar	943.812,87	660.669,01
	2. Plataforma de Integração social	Remodelação do mercado da areosa	Município de Gondomar	894.646,24	626.252,36
		Jardim de infância da Triana	Município de Gondomar	428.100,10	214.050,05

<b>Eixo II</b>	3. Pré-formação e formação profissional.	Formação de Agentes de Apoio a Grandes Dependentes e Incentivo Criação Autoemprego	Município de Gondomar	113.911,84	79.738,29
		Autocarro das Profissões	Município de Gondomar	34.002,93	23.802,05
		Multi-Fomação em Carreiros	Município de Gondomar	101.958,58	71.371,01
	4. Valorização das atividades económicas locais	Promoção da Atividade Económica Local	Município de Gondomar	57.430,30	40.201,21
		Dinamização Social e Económica da Área de Intervenção	Município de Gondomar	95.196,24	66.637,37
	5. Prevenção dos toxicodependentes	Prevenir - Diga Não às Toxicodependências!	Município de Gondomar	237.533,44	166.273,41
<b>Eixo III</b>	6. Educação	Ação de Sensibilização Ambiental	Município de Gondomar	42.864,55	30.005,18
		Educação Ambiental	Município de Gondomar	147.604,46	103.323,12
		Ligação da escola ao meio	Município de Gondomar	34.493,40	24.145,38
		Brincar com...	Município de Gondomar	248.651,51	174.056,05
		Redes do saber- Informar, formar e debater	Município de Gondomar	130.988,65	91.692,05

7. Promoção da vertente sociocultural e desportiva	Animação Sociocultural na Área de Intervenção	Município de Gondomar	60.173,06	42.121,14
	ANIMAR... O Ludobus	Município de Gondomar	195.381,01	136.766,71
8. Participação e cidadania	Diagnóstico e Caracterização Jovens da Zona Intervenção - Suas Práticas e Aspirações Culturais	Município de Gondomar	41.650,00	29.155,00
	Crianças e Jovens na Família	Município de Gondomar	183.358,14	128.350,70
	Ser Mãe	Município de Gondomar	56.985,84	39.890,09

Tabela 1.2- Descrição dos vários projetos no município de Gondomar (continuação)

Tabela 1.3- Descrição dos vários projetos no município do Porto

<b>Eixo</b>	<b>Medida</b>	<b>Projeto</b>	<b>Executor</b>	<b>Custo Total (euros)</b>	<b>FEDER (euros)</b>
<b>Eixo I</b>	1.Ambiente urbano e espaço urbano	Rede viária estruturante do bairro São João de Deus-rotunda bairro/Av. Fernão Magalhães	Município do Porto	1.436.911,29	129.120,63
		Ligação da rotunda do Bairro São João de Deus à rua Nau Vitória	Município do Porto	738.833,43	461.770,89
		Arranjo urbanístico dos espaços exteriores do Bairro de Contumil	Município do Porto	1.685.177,15	1.053.235,72
		Arranjo urbanístico dos espaços exteriores do Bairro Pio XII	Município do Porto	1.077.574,83	673.484,27
		Informação e acompanhamento a ativos	Município do Porto	211.481,03	148.036,72
<b>Eixo II</b>	3.Plataforma de integração social	Programa de requalificação profissional de ativos	Município do Porto	168.304,44	117.823,11
		Requalificação profissional de ativos	FDS Porto	435.153,91	304.607,74
		Itinerários de inserção profissional	FDS Porto	213.803,40	149.662,38
		Programa de desenvolvimento de competências	FDS Porto	131.877,37	92.314,16
		Academia de novas tecnologias	FDS Porto	49.581,23	104.706,86
	4.Valorização das atividades económicas locais	Dinamização social e económica na área de intervenção	Município do Porto	95.196,24	66.637,37
		Prevenir- Prevenção primária das toxicodependências	FDS Porto	21.450,14	15.015,10
	5.Prevenção dos toxicodependentes	Prevenir para não remediar- Programa de sensibilização de áreas relacionadas com a toxicodependência	FDS Porto	37.836,90	26.485,83
		Construir o futuro: Passos inovadores	Município do Porto	190.249,28	133.174,49
<b>Eixo III</b>		Form (atividade)	Município do Porto	36.107,66	25.275,36

6.Educação	Oficinas de projetos	FDS Porto	92.322,66	64.625,86
	Redes do saber	FDS Porto	22.740,66	15.918,47
	Construir o Futuro: passos seguros	FDS Porto	49.452,01	34.616,41
	Redes do saber- Informar, formar, debater	FDS Porto	130.988,65	91.6905
	Brincar com...	FDS Porto	397.192,43	278.034,71
7.Promoção da vertente sociocultural e desportivos	Programa intercultural	Município do Porto	174.063,04	121.844,13
	Animação desportiva	Município do Porto	206.105,73	144.274,00
	Seniores em movimento	Município do Porto	49.825,16	34.877,61
	ANIMAR	FDS Porto	225.042,50	157.529,75
	Desporto em Movimento	FDS Porto	171.194,82	119.836,37
	Pedalar	FDS Porto	66.954,55	46.868,19
	Seniores animados	FDS Porto	131.162,17	91.813,52
8.Participação e cidadania	Coordenação e acompanhamento de iniciativas locais	Município do Porto	82.883,40	58.018,38
	Coordenação interinstitucional	FDS Porto	261.910,21	183.337,14

Tabela 1.3- Descrição dos vários projetos no município do Porto (continuação)

Tabela 1.4- Descrição dos vários projetos relativos ao eixo IV

<b>Eixo</b>	<b>Medida</b>	<b>Projeto</b>	<b>Executor</b>	<b>Custo total (euros)</b>	<b>FEDER (euros)</b>
<b>Eixo IV</b>	Medida 9A - IN	Assistência Técnica IN CM Porto	Município do Porto	77.194,56	54.036,19
		Assistência Técnica IN CCDRN	CCDRN	2.376,00	1.682,00
		Assistência Técnica IN - Dispositivo de Monitorização e Avaliação	FDS Porto	157.139,09	111.238,77
		Assistência Técnica à Gestão	Município de Gondomar	4.147,23	2.935,82
	Medida 9B - OUT	Observatório Permanente de Monitorização e Avaliação do URBAN II em Gondomar	Município de Gondomar	87.682,48	61.377,74
		Dispositivo de Monitorização e Avaliação - 1ª Fase	Município do Porto	32.799,02	23.218,43
		Assistência Técnica OUT - CCDRN	CCDRN	53.473,85	37.853,78
		Promoção e Divulgação do URBAN II na Área de Intervenção de Gondomar	Município de Gondomar	6.462,46	4.523,72
		Assistência Técnica ao URBAN II - CCDRN	CCDRN	10.251,85	7.257,28
		Assistência Técnica ao URBAN II	CCDRN	28.539,66	20.203,23
		Promover Informação e Participação nas Ações do URBAN II em Gondomar	Município de Gondomar	12.702,82	8.992,33
		Estudo - Intervenção no Parque Oriental	Município do Porto	205.848,91	45.720,44
		Estudo - Diagnóstico da Rede Social do Porto	Município do Porto	40.157,6	28.427,62
		Divulgação, Publicidade e Acompanhamento dos Projetos URBAN 2 - Gondomar	Município de Gondomar	27.490,66	19.460,64

## Descrição de Projetos no âmbito do *Urban II* no Porto e em Gondomar

### Projeto 1

Arranjo Urbanístico dos Espaços Exteriores de Habitação Social de Pio XII- O referido projeto, integrado na área de intervenção proposta, englobou um rearranjo dos espaços públicos exteriores a um bairro de habitação social dirigido para pessoas mais desfavorecidas. Havendo sido edificado no ano de 1958 conta com um total de 122 fogos. A edificação aludida, caracterizava-se por uma reduzida proporção e continha problemas sociais menores do que o outro bairro da zona, o São João de Deus. A requalificação do espaço publico envolvente das unidades habitacionais, envolveu a reestruturação dos percursos internos do bairro, a criação e reordenamento dos lugares de estacionamento e também uma redefinição das vias viárias e pedonais. Assim, de forma à concretização dos objetivos anteriormente revelados, foram tomadas diversas medidas:

- Conceção de uma zona de cultivo;
- Reestruturação dos canais e espaços da via;
- Reformulação pontual dos traçados;
- Reintegração do espaço ao ar livre para atividades exteriores;
- Requalificação de espaços verdes públicos;
- Seleção dos materiais de revestimento.

Tabela 1.5- Pormenores do projeto de requalificação (retirado de PIC Urban II Porto-Gondomar)

<b>Projeto</b>	<b>Arranjo urbanístico dos espaços envolvente do Bairro Pio XII</b>
<b>Eixo Estratégico</b>	Coesão do espaço urbano
<b>Medida</b>	Requalificação Urbana e Ambiental
<b>Entidade Executora</b>	Camara Municipal do Porto
<b>Investimento elegível</b>	1.077.574 euros
<b>Comparticipação da FEDER</b>	673.484 euros
<b>Área reabilitada</b>	2.971 m2 de rede viária rearranjada 3.083 m2 de espaços verdes reabilitados
<b>Taxa</b>	62.5%

O arranjo urbanístico, foi realizado entre 2006 e 2007, e acordou com as insígnias do projeto, contemplando a construção de novos arruamentos e passeios e também a criação de áreas de estacionamento e de jardins e inclusive a recuperação da plataforma desportiva (Restivo, 2014). As figuras abaixo representadas, apresentam o conjunto habitacional do Bairro Pio XII antes e depois da intervenção.

Figura 1.1- Bairro do Pio XII antes de qualquer intervenção



Figura 1.2- Bairro do Pio após várias intervenções, inclusive a relacionada com o *Urban II*



## Projeto II

Criação de um Centro de Multivalências em Carreiros- No concelho de Gondomar, mais especificamente no Bairro de habitação social de Carreiros, houve uma grande necessidade de desenvolver uma infraestrutura que promovesse a coesão social das camadas de populações mais desfavorecidas e marginalizadas que ali viviam. O conceito resultou através da conceção e disponibilização de um equipamento de apoio sociocultural, para a população da zona de intervenção do programa *Urban II*. Dessa forma, a autarquia do município de Gondomar adquiriu uma estrutura de betão armado abandonada, junto ao Conjunto Habitacional de Carreiros, e transformou-a num Centro de Multifunções público. Atualmente, a vertente desportiva deste equipamento publico é gerida pelo departamento de desporto da Camara Municipal de Gondomar, no qual garante a cedência do espaço de acordo com o estabelecimento de protocolos às instituições e organizações locais na área de intervenção que promovam a parte desportiva. Nesse Centro de Multivalências funciona igualmente uma Ludoteca, um centro de dia, serviços de apoio à família e uma área educativa profissional. A tabela 1.6 demonstra a especificidade do instrumento em questão e a figura 1.3 apresentam as imagens da infraestrutura regenerada.

Tabela 1.6- Pormenores do projeto de requalificação (retirado de PIC Urban II Porto-Gondomar)

Projeto	Centro Multivalências de Carreiro
Eixo Estratégico	Construção da Coesão do espaço urbano
Medida	Plataforma de integração social
Entidade Executora	Camara Municipal de Gondomar
Investimento elegível	943.812 euros
Comparticipação da FEDER	660.669 euros
Taxa de financiamento	70%

Figura 1.3- O antes e depois da intervenção no Centro de Multivalência de Carreiro





## ANEXO 2

### ESPECIFICAÇÃO DO ESTUDO DE CASO: JESSICA NO CONCELHO DO PORTO

Tabela 2.1- Projetos no concelho do Porto envolvidos no *Jessica*

<b>Tipo</b>	<b>Promotor</b>	<b>Descrição</b>	<b>Investimento total (euros)</b>	<b>Tranche Jessica (euros)</b>
<b>Comercio</b>	Tradições Ancestrais, LDA	Criação de um espaço de restauração	1.800.000	650.000
<b>Turismo</b>	Oporto Tourism Apartments	Reabilitação de imóveis no centro histórico para instalação de uma unidade hoteleira	1,350,000	575.000
<b>Turismo</b>	Soc. construção e exploração hoteleira, SA	Reabilitação de imóveis no centro histórico para instalação de uma unidade hoteleira	5.985.000	2.250.000
<b>Turismo</b>	Loftpuzzle, LDA	Requalificação de dois prédios no Largo dos Loios.	1.940.000	580.000
<b>Educação</b>	Associação EGP-U Porto	Construção de um novo edifício para a Porto Business Scholl	15.300.000	1.500.000
<b>Comercio</b>	BdGourmet-Restauração, Turismo e Serviços, LDA	Requalificação de um imóvel com vista à instauração de um restaurante	300.000	150.000
<b>Turismo</b>	Partenon-Imobiliária, SA	Reabilitação de um edifício antigo na Rua de Cedofeita para instalação de uma unidade hoteleira	1.801.000	675.000
<b>Turismo</b>	Fatologin Hoteis-Hotelaria e Serviços, LDA	Reabilitação do Edifício da Bolsa do Pescado para instalação de uma unidade hoteleira	12.123.000	2.700.000
<b>Cultura</b>	Irmandade dos Clérigos	Recuperação da Igreja e Torre dos Clérigos	2.926.000	563.000
<b>Turismo</b>	Alphaville Participações-Urbanismo, SA	Reabilitação do Palácio dos Condes de Azevedo para instalação de uma unidade hoteleira	4.110.000	1.380.000
<b>Turismo</b>	Alfaway Hoteis-Sociedade Hoteleira, LDA	Reabilitação de um Edifício na Ribeira para	3.490.000	1.745.000

		instalação de uma unidade hoteleira		
<b>Turismo</b>	Ordem dos técnicos oficiais de Contas	Recuperação de prédio no centro do Porto	6.500.000	2.000.000
<b>Turismo</b>	CP71-Oporto Tourist Apartments, LDA	Reabilitação de imóveis no centro histórico para instalação de unidade hoteleira	260.000	100.000
<b>Turismo</b>	Soc Construção e Exploração Hoteleira, LDA	Extensão do projeto de ampliação de um Hotel no Centro Histórico	875.000	350.000
<b>Turismo</b>	HOTI Hoteis	Hotel	7.400.000	578.948
<b>Turismo</b>	Palácio Batalha Hotel, LDA	Hotel	12.039.666	1.684.211
<b>Turismo</b>	Inspire Expire, LDA	Alojamento Local	170.000	63.158
<b>Reabilitação Urbana</b>	Four Fund	Reabilitação do Quarteirão das Cardosas	11.200.000	1.000.000
<b>Turismo</b>	PV investimentos, LDA	Porto Vintage Guest House	252.997	83.684
<b>Comercio</b>	Desfruta	Comercio de produtos agrícolas	5.659.088	2.315.790
			<b>99.081.751</b>	<b>21.115.971</b>

Tabela 2.1- Projetos no concelho do Porto envolvidos no *Jessica* (Continuação)

## ANEXO 3

### ENTREVISTAS

#### Entrevista 1

Objetivo: compreender a forma de atuação da Iniciativa Comunitária *Urban II* no âmbito do programa nos municípios do Porto e de Gondomar.

Forma: resposta Aberta

Entrevistado: Doutor Fernando Gomes

Cargo: Membro da CCDR-N

Entidade: pública

Data: 16/05/2017

Tipo de entrevista: gravada com a respetiva autorização

Duração: 20 Minutos

## Guião entrevista 1

1. O contexto temporal do programa? O período de intervenção previsto, o faseamento temporal e as principais datas?
2. Os objetivos gerais e específicos da iniciativa?
3. Quais os indicadores sociais mais relevantes e causas relacionados com o problema a nível local?
4. Qual o modelo institucional que está na base do programa? Existiu uma estrutura que centralizou o processo, com os seus órgãos de gestão, ou funcionou mais na base de protocolos isolados?
5. Como ocorreu o envolvimento entre a comunidade e associações nos vários projetos?
6. Em qual dos projetos é que o relacionamento com os parceiros foi mais sistemático? Em que projetos foi mais pontual?
7. Os fundos comunitários foram corretamente distribuídos para os vários projetos envolvidos no *Urban II* no Porto-Gondomar?
8. Passado cerca de 10 anos da conclusão da iniciativa comunitária *Urban II* no Distrito do Porto, o que se pode concluir? Os impactes e as consequências positivas superaram as expectativas?
9. Caso a CE decidisse a criação de um novo *Urban*, o que poderia ser melhorado em relação à iniciativa anterior?

## Entrevista 2

Objetivo: compreender a forma de atuação da Iniciativa Comunitária *Jessica* no âmbito do programa no município do Porto.

Forma: Resposta Aberta

Entrevistado: Doutor José Sequeira

Cargo: Membro da CMP e ex membro da Porto Vivo- SRU

Entidade: pública

Data: 16/05/2017

Tipo de entrevista: gravada com a respetiva autorização

Duração: 40 minutos

## **Guião entrevista 2**

1. O contexto temporal do programa? O período de intervenção previsto, o faseamento temporal e as principais datas?
2. Os objetivos gerais e específicos da iniciativa no Quarteirão das Cardosas?
3. Qual o modelo institucional que está na base da iniciativa? Existe uma estrutura que centraliza o processo, com os seus órgãos, ou funciona mais na base de protocolos isolados?
4. Como decorreu a comunicação e relação entre as várias entidades publicas e privadas envolvidas?
5. Foi possível seguir o conceito de desenvolvimento urbano sustentável, ou a preocupação centrou-se, exclusivamente, no reembolso do financiamento investido?
6. Como foi efetuada a distribuição dos fundos comunitários para os vários projetos envolvidos no programa Jessica na região Norte?
7. A falta de conhecimento sobre o modo de funcionamento do programa e incertezas sobre a sua interpretação foi um dilema na sua implantação?
8. Passado alguns anos da conclusão da iniciativa, o que se pode concluir? Os impactes e consequências positivas superaram as expectativas? Foi, efetivamente, uma preciosa ajuda num contexto de uma crise económica?
9. Jessica serviu, realmente, como uma experiencia para o futuro? O que poderia ser melhorado em relação a programas futuros com a mesma base de pensamento e execução deste instrumento?